

## 日本における官僚制の史的展開（二）

——公務員制度改革はなぜ挫折するのか——

南 島 和 久

### 一 明治維新时期

一八六七（慶応三）年十月一四日、第一五代征夷大将軍・徳川慶喜は京都・御所の朝廷に政權返上を上奏し、翌日、これが勅許された（大政奉還）。同年一二月九日には新政府からいわゆる王政復古の大号令が発せられ、徳川幕府は幕を閉じた。これよりはじまる政治システムの大改造は現在に至るまでの日本官僚制の礎を形作る。明治初期の政治システムとして最初に導入されたのは総裁、議定、参与の「三職制」であった。その後、「政体書」に基づく三権分立を理念とするアメリカモデルの政治機構が模索された。しかしこれはうまくいかず、律令制の復活を企図した「職員令」に基づく二官六省制へと展開していった。

維新後、政府を悩ませたのは地方をいかに平定するかという問題であった。一八六九（明治二）年までは薩長を中心とした新政府軍と、旧幕府勢力および奥羽越列藩同盟軍との戊辰戦争がつづいた。戦争に勝利した新政府

は、その後、版籍奉還・廃藩置県を断行し、近代化の準備を整えていった。内政の混乱については西南戦争を頂点に収束し、ここまでの政治秩序の形成にはおよそ十年の歳月を要する。他方、版籍奉還を契機とし、徳川幕藩体制下での身分制秩序の解体と再編が加速する。官吏等の登用も当初は各藩士中心だったが、廃藩置県や徴兵制の導入により集権的な方向へと傾いていった。

本章はまずここまでの日本官僚制の基礎となる部分について概観したい。<sup>(1)</sup>

### 三職制体制

王政復古の諭告においては、国政の最高機関として「三職制」が置かれることが明示されていた。新政府は天皇親政を掲げ、幕府・摂政・関白を廃し、新たに「総裁」「議定」「参与」を置いた。最初に任命されたのは宮廷勢力一名、薩摩を中心とした武家二十名であり、ここから新政府の体制がスタートした。<sup>(2)</sup> この三職制は、一八六八（慶応四）年一月一七日には「三職七科制」、翌月には「三職八局制」へと遷移した。

三職七科制のうち総裁は、宮をもって任じ、「萬機ヲ總裁シ一切ノ事務ヲ決ス」る者であって、すべての国務にわたって天皇を「補弼」する唯一の責任者とされた。総裁には有栖川親王が、そのもとにおかれた副総裁には三条実美と岩倉具視が任命された。三条と岩倉は議定とこれとを兼務した。三職のうちの議定は、宮・公卿・諸侯をもって任じ、「事務各課ヲ分督シ議事ヲ定決ス」るものとされた。また議定のもとには六総督として、「内国事務総督」「外国事務総督」「海陸軍務総督」「会計事務総督」「刑法事務総督」「制度寮総督」がおかれた。議定のもとにある参与には「内国事務掛」「外国事務掛」「海陸軍務掛」「会計事務掛」「刑法事務掛」の六掛がおかれた。このほか、「神祇事務総督」と「神祇事務掛」も任命され、あわせて事務七科とよばれた。

つづく三職八局制では、この七科が改められ、「総裁局」「神祇局」「内国局」「外国局」「軍防局」「会計局」「刑法院」「制度局」の八局がおかれた。総裁局の新設がこのときの目玉であった。総裁局には正副の総裁、輔弼、顧問、弁事がおかれた。このうちの顧問には薩長土の藩士がその任に補され、総裁局を中心とした新政権の陣容が固められた。<sup>(3)</sup>

### 政体書制

一八六八（慶応四・明治元年）年三月一四日には、いわゆる五箇条の御誓文が布告された。<sup>(4)</sup>御誓文は江戸城開城の直前のことであった。この御誓文に基づいて定められた政治システムが、同年閏四月二七日の「政体書」であった。政体書は土佐藩の福岡孝弟および佐賀藩の副島種臣起草、アメリカ合衆国憲法などの影響を受けつつ「三権分立」の制度理念を掲げていた。政体書のねらいは、政府の権力を「太政官」に集中させ、中央集権体制を確立し、その裏面にある諸藩を牽制することであり、またそこには公議輿論の制度（下院の貢士）なども盛り込まれていた。三職制はこの政体書に基づき抜本的に改められた。升味準之輔は、この政体書制の確立について、「江戸城総攻撃が無血開城に終り、武力討幕が中途半端となって、薩長討幕派の指導権は、確立しなかつたけれども、閏四月の政体書と官制改革は、討幕派の地位を一層強固なものにした」と述べている。<sup>(5)</sup>

政体書は、すべての権力を「太政官」に集約したうえで、その権力を△三権▽に分けることを定めていた。このときの太政官とは全体としての中央政府の総称として用いられていた。政体書にいう「立法」「行法」「司法」とは、したがって太政官という政府全体の権限を分割したものであった（三権分立制）。

組織図的にいえば、太政官には図表二一一に示すとおり、「議政官」<sup>ぎじょうかん</sup>「行政官」<sup>ぎょうせい</sup>「神祇官」<sup>しんぎ</sup>「会計官」<sup>かいけい</sup>「軍務官」<sup>ぐんむ</sup>

「外国官」「刑法官」の七官が置かれていた。議政官は立法機関であり、上局と下局に分けられ、上局には「議定」「参与」「史官」「筆生」がおかれた。また下局には「議長」二人と「議員」がおかれた。行政官、神祇官、會計官、軍務官、外国官の五官は行政機関、行政官はこれらのうちの最上級機関で「輔相」二名を長とし天皇の補弼を行った。この補弼を行う二名には三条実美と岩倉具美とが任ぜられた。神祇官、會計官、軍務官、外国官の四官は「知官事」を長としそれぞれの事務を分掌した。また、刑法官は司法機関で同じく「知官事」を長とし、司法・検察の機能を担った。

一八六九（明治二）年一月二十日には、幕藩体制の解消をめざし、薩長土肥の四藩によって版籍奉還の上表が提出され、七月末から八月にかけて多くの藩がこれに続いた（版籍奉還）。このとき、それまでの各藩諸侯は、地方の政府長官たる「知藩事」に任命され、引き続き各領地を任された。これと旧幕府直轄地を府県としたものとを合わせ、「府藩県三治制」となった。升味によれば、この際の知藩事等は、「名目だけ」の「維新政府の地方長官」<sup>(6)</sup>に過ぎなかったという。要するに府藩県三治制においては、藩制の領域は基本的に幕藩体制のまま承継されたに過ぎなかった。

版籍奉還に際しては、同時に華族制度の創設も行われた。一八六九年（明治二年）六月七日、函館戦争が終わった翌月から版籍奉還を受けて知藩事の任命は開始されたが、この際「公卿諸侯之稱」が廃せられ、これが「華族」へと変えられた。「公卿」とは三位以上の役人などのことである。「公卿」と「諸侯」を廃止して「華族」を創設するということの政治的意味は、版籍奉還を行った「諸侯」を、天皇中心とした位階制のなかに統合しようとする点にあった（官武一途）<sup>(7)</sup>。同時期、同年六月二五日には藩士を士族とし、農工商を「平民」とする改革も行われた（四民平等）。翌年四月の戸籍制度の創始（壬申戸籍）を控え、平民には太政官布告によって苗字の使用も

許可された。明治初頭のこれらの身分に関する改革は、幕藩体制下の身分制度の解体を象徴するものであった。

### 職員令体制<sup>(8)</sup>

政体書制は、結果的に安定せず、地方の旧諸侯から謗りを受けることとなった。そこで政府は一八六九（明治二年）七月八日の「職員令」によってさらなる制度刷新を行うこととした。この職員令体制は、政体書制で展開したような近代国家型の制度原理志向ではなく、伝統的な律令制の復古を目指すものであった。<sup>(9)</sup> その内容は、「太政官」「神祇官」の二官と六つの省卿によって構成された（二官六省制）。この際、王政復古の名のもとに、「外来的影響の排除」「古来の官名の踏襲」、すなわち律令制の復古を求めなければならなかったのは、政府の權威を高める必要があったからであるとされている。<sup>(10)</sup>

職員令体制の背景について、角松秀樹は、「旧諸侯・公卿を中心とした政府内における保守派」が、「政体書」体制に代表される欧米的諸制度・政策の実施に対して強い不満を抱いていた<sup>(11)</sup>ためだと指摘している。新政府の主要な政策課題は、統一国家樹立のため、旧諸侯をどのように扱うのかという点にあった。しばしば幕藩体制の実体部分は旧藩にあるといわれるが、まさにこの旧藩の取り扱いが新政府の成功の鍵であった。もちろんこれからのちの廃藩置県に直結する課題であったことはいうまでもない。

職員令体制では天皇親政のもと、「祭政一致」が採られ、新たに「神祇官」がおかれ、また、天皇を補弼する最高機関として「太政官」が設けられた。太政官のもとには「左大臣」と「右大臣」各一名と「大納言」三名、「参議」三名以下がおかれた。右大臣には三条実美、大納言には岩倉具視・徳大寺実則、参議には副島種臣、前原一誠が任せられた。のちにこの参議が拡充され、政府の中核となっていくが、それは後段の話である。なお、

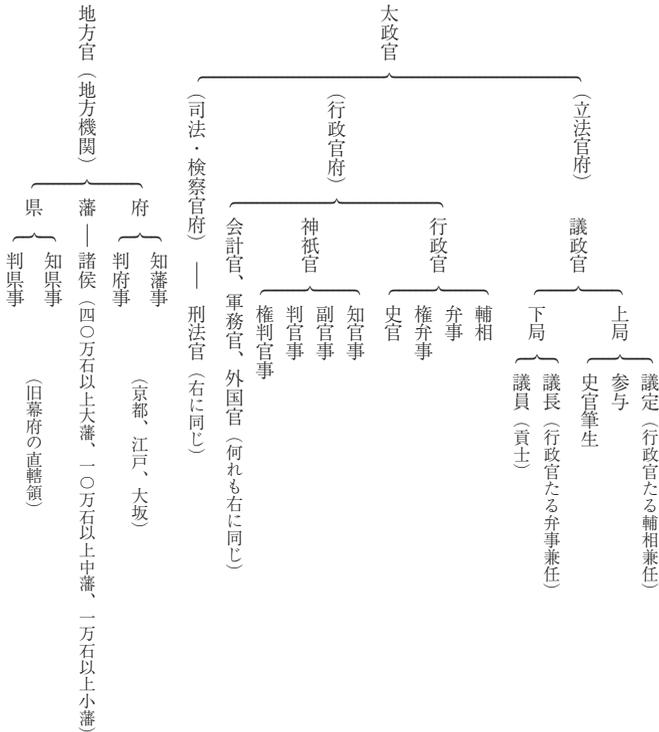
大納言、参議各一名は欠員とされたままであった。<sup>(12)</sup> また、六省については、「卿」を長官とする「民部省」「大蔵省」「兵部省」「刑部省」「宮内省」「外務省」がおかれた。その他、「待詔院」「集議院」「大学校」「彈正台」などがおかれた。<sup>(13)</sup> 卿のもとには次官として「大輔」がおかれた。このとき、基本的には大臣や卿は公卿で、薩長土肥の藩士は参議もしくは大輔であった。<sup>(14)</sup>

職員令体制下では官位相当表も改められた（八月二十日）。官職の任命形態が「勅任」「奏任」「判任」とあらためられたのは一八六九（明治二年七月二十七日）である。これらの改革では、従来の位階が正一位から少初位までの一八階に整理された。のちにこれはさらに改定され、正従九位を創設し、位階は全部で二十階とされた。この位階制は律令制下と同様、官職と密接に関連していた。たとえば左右大臣は従一位または正一位、大納言は従二位、参議と卿は正三位、大輔は従三位、少輔は正四位というようである。<sup>(15)</sup>

そもそも律令制下では、位階が「主」、官職が「従」とされてきた。同制度のもとでは昇進の際にはまず位階での序列が与えられる。これが「位階相当制」である。位階相当制のもとでは叙せられる位階によって就任可能な官職に制限が設けられていた。もともと位階制は世襲を排し、能力本位での人材登用を主眼に考案されたシステムであった。この位階相当制の基本的な考え方は、明治憲法体制下での「任官・補職」の伝統にも連なる。明治の職員令体制ではこの古来の位階相当制が再整理されたのである。

版籍奉還のち政府は各藩に急進的な藩政改革を求めていた。それを媒介していたのが「公議輿論」を掲げていたはずの議員（貢士）だった。だが、議員は新政府に自由に意見具申していくという意味での公議輿論の理念を実現できず、単なる朝命伝達機関にとどまっていた。職員令体制においてこの問題はさらに実体化した。新設された集議院は公議輿論の理念からいっそう遠ざかり、公議所を縮小した太政官の諮問機関へと位置づけを改

図表二—— 政体書の政治機構



(出典) 大島太郎「日本の統治構造—太政官政府の成立をめぐる」

(辻清明編『行政学講座二 行政の歴史』東京大学出版会、一九七六年、五八一—五九頁)

められた。また、待詔院は一ヶ月ほどしかおかれずすぐに集議院に統合された。こうした改革によって政治権力は太政官のもとに集約されていった。先の話を交えれば、この集議院は一八七三（明治六）年に廃止され、結局、左院に統合されることとなる。

ひらたくいえば職員令による官制改革は、旧藩制を横目に中央集権体制の確立を急ぐものであった。この点について論点を手際よくまとめられているのは大島太郎である。<sup>(16)</sup>

先の角松や遠山の指摘と一部重複するが、大島による論点整理を引用しておきたい。その内容は以下の六点である。

第一に、藩体制が解体せずに残

り、その上に太政官政府がつけられたところに新政府の性格が制約されていたということである。第二に、立憲主義的要素たる「公議」思想が封建諸藩主と妥協しつつ新政府を強化していくためのテコに過ぎず、天皇親政思想と相俟って、天皇を中心とする集権体制を生み出す役割を果たした、つまり「公議」がうまく機能しなかったということである。その結果、第三に、新政府は旧藩の代表ではなく、すべての藩を従来の動向等に関わりなく平等にあつかい、いわばすべての藩に対して等距離に立つ方針をもっていたということである。このために降伏した諸藩主と首謀者への処分は軽いものとされた。それは反政府勢力の拡大をおそれたためでもあった。第四に、極度の財政難にもかかわらず、戊辰戦争の功労者に対する章典祿を、財政的に厳しくとも行わざるをえなかったということである。第五に、藩財政の破局的状況が、藩体制内部の天皇權威のイデオロギー化を促進し、これが版籍奉還につながった面があったということである。第六に、版籍奉還後に政府は全国一斉の藩政改革を加速化させたが、これは実質的な内政の統一にはつながらなかったという。

### 太政官職制

府藩県三治制については、大隈重信らの批判（三治一致）などが展開していた。藩制廃止は事実上の旧体制＝江戸幕藩体制の解消を意味していた。そこには、大久保利通、木戸孝允、西郷隆盛らの薩長勢力と、公卿・諸侯との権力バランスが崩れつつあったことが背景にあった。遠山茂樹は、「もはや彼らは公卿勢力をも必ずしも必要としなかった」と述べている。<sup>17)</sup> すなわち、いよいよ廃藩置県が政治日程に上ってきたのである。

著名な議論だが、廃藩置県＝「廃藩クーデター」<sup>18)</sup>の成功について升味準之輔は、大久保・木戸・西郷の「三傑構造」があったことを指摘している。この三傑構造は、「同心合力」して、このクーデターを成功に導いた。た

だしこの三傑構造は、相互に離反すれば「土崩瓦解」の危機にさらされるあやうさを秘めていた。<sup>19</sup> 後段の議論はともかく、廃藩置県を可能とした条件を整理すれば、以下の三点である。第一に、ここまでの間に新政府は先の三傑構造を軸とした体制を固め、公卿・諸侯を要職から追放していた。第二に、西郷らを中心とする薩長土による軍事力があつた。第三に、急速に悪化した藩の財政事情があつた。実際問題として藩の財政は逼迫しており、自ら廃藩を願ひ出たものもあつたという。

一八七二（明治四）七月一日、廃藩置県は断行され、全国に一使三府三百二県が置かれることとなつた。<sup>20</sup> このとき、それまでの知藩事は廃止され、これとは別に国から「県令」が派遣されることとなつた。廃藩置県では藩兵の廃止と全国画一の兵制の確立、政府財政の再建などが掲げられた。廃藩置県は旧藩主には十分にはかられず、何の前触れもなくそれらを一齐に罷免するものであつた。それが「廃藩クーデター」と呼ばれたゆえんでもある。三百二県は紆余曲折のち、一八八九（明治二二）年までに四三県にまで再編されていった。

廃藩置県と並行し、同月の七月二九日にはそれまでの職員令体制にかえて、新たに「太政官職制」が敷かれた。一八七二（明治四）年七月二九日の新しい太政官職制では、左大臣、右大臣、大納言が廃止され、新たに「正院」「左院」「右院」の三院が置かれた（太政官三院制）。正院には「太政大臣」がおかれ、太政大臣につぐ役職として「納言」「参議」等がおかれた。左院は立法機関的諮問機関であり、「議長」「一党議員」「二等議員」「三等議員」によつて構成されていた。従来の集議院の事務はこの左院に引き継がれた。また、右院は行政長官等の連絡会議であり、従来の省は基本的にそのまま右院に引き継がれた。このとき、太政大臣に任ぜられたのは三条実美であつた。

太政官三院制の導入に先立ち、いくつかの動きがあつた。一八七〇（明治三）年閏十月二十日には民部省から

図表二一 二 「太政官職制ヲ定ム」

|   |        |  |  |                        |                        |                                      |   |   |  |  |   |
|---|--------|--|--|------------------------|------------------------|--------------------------------------|---|---|--|--|---|
| 凡正四位以上ヲ勅任トシテ五等ヲ分子正六位以上ヲ奏任トシテ四等ヲ分子從六位以下ヲ判任トシテ七等ヲ分任トシテハ官制ヲ定メラル迄總テ何等出仕ヲ以テ之カ級ヲ分カツ | 諸省長官次官 | 右院<br>議長同正三位<br>一等議員 同 從三位<br>二等議員 同 正四位<br>三等議員 同 從四位 | 左院<br>議長同正三位<br>一等議員 同 從三位<br>二等議員 同 正四位<br>三等議員 同 從四位 | 雅樂局長 同 從六位<br>助長 同 從七位 | 舍人局長 同 從六位<br>助長 同 從七位 | 式部局長 同 正四位<br>權小史 同 從四位<br>權小史 同 正六位 | 權小史 同 正五位<br>大史 同 從五位<br>樞密權小史 同 從五位<br>樞密權小史 同 正五位<br>樞密權大史 同 從四位<br>樞密權大史 同 正四位 | 樞密權大史 同 正三位<br>樞密權大史 同 正四位<br>樞密權大史 同 正五位<br>樞密權大史 同 從四位<br>樞密權大史 同 正四位 | 納言 同 從二位<br>參議 同 正三位<br>樞密權大史 同 正四位<br>樞密權大史 同 正五位<br>樞密權大史 同 從四位<br>樞密權大史 同 正四位 | 太政大臣 相當正二位<br>太政官 同 正三位<br>正院 同 正四位<br>左大臣 同 正五位<br>右大臣 同 從四位<br>大納言 同 從四位<br>大史 同 正五位<br>小史 同 從五位<br>主記 同 從五位<br>官掌 同 從五位 | 太政官職制ヲ定ム(明治四年七月二九日)<br>太政官中左ノ通被廢候事<br>太政官職制左通被定候事 |
|---|--------|--|--|------------------------|------------------------|--------------------------------------|---|---|--|--|---|

「工部省」が独立新設され、殖産興業を司ることとされた。また、制度改正直前の七月九日には刑部省と弾正台が廃止され「司法省」が、同一八日には大学が廃止されて「文部省」が誕生した。同じく制度改正直前には民部省が廃止され、所掌事務は工部省と大蔵省に移管された。このため、制度発足時の省の体制は、「大蔵省」「工部省」「兵部省」「司法省」「宮内省」「外務省」「文部省」の七省であった。また、制度発足後の八月には、神祇官は「神祇省」となり、あわせて八省体制となった。その後、一八七二(明治五年)二月二八日には兵部省が廃止され、「陸軍省」「海軍省」の二省が新設、同年三月一四日には神祇省が廃止され「教部省」が新設、同年十月二五日には文部省の一部が教部省に合併されるといふ経過をたどった。明治初期の文教政策のはしりとなる学制が敷かれたのは同年八月のことである。また、のちの話となるが内政の総括官庁としての内務省が創設されたのは、一八七三(明治六年)年一月十日のことであり、その最初の内務卿は参議・大久保利通であった。

一八七二(明治四年)年八月十日には、新たな官制等級(官等)が制定された(図表二一三)。このときの改革は、①太政官を

日本における官僚制の史的展開（二）

図表二一三 明治四年の官制改革

|                    |      |   |
|--------------------|------|---|
| 勅任                 | 等外   | 太政大臣、左右大臣、参議（三職）  |
|                    | 一等官  | 議長、各省卿、宣教長官   |
|                    | 二等官  | 副議長、諸省大輔、宣教次官、大弁務使、文部大博士、大典医  |
|                    | 三等官  | 大内史、大議官、一等寮頭、諸省少輔、中弁務使、文部中博士、司法大判事、侍従長、中典医  |
| 奏任<br>（武官は四等以上が勅任） | 四等官  | 権大内史、大外史、中議官、一等寮権頭、諸省大丞（司法省には大丞を置かず）、宣教判官、少弁務使、二等寮頭、文部少博士、司法中判事、少典医               |
|                    | 五等官  | 少内史、権大外史、少議官、一等寮助、諸省少丞（司法省には少丞を置かず）、宣教権判官、二等寮権頭、三等寮頭、一等医正兵学大教授、文部大教授、司法少判事、侍従、大侍医 |
|                    | 六等官  | 権少内史、少外史、一等寮権助、外務大記、二等寮助、三等寮権頭、一等司正、二等医正、兵学少教授、文部中教授、司法官事、司法大解部、権大侍医              |
|                    | 七等官  | 権少外史、神祇大掌典、二等寮権助、三等寮助、一等司権正、一等軍医、兵学大助教、二等司正、文部少教授、司法権官事、司法中解部、次侍従、少侍医             |
| 判任                 | 八等官  | 大主記、諸寮大属、諸省大録、神祇中掌典、外務少記、諸司大令史、二等軍医、兵学少助教、文部大助教、司法少解部、宮内大監、権少侍医                   |
|                    | 九等官  | 権大主記、諸省権大録、神祇少掌典、諸省権大属、諸司権大令史、一等軍医副、兵学得業生、文部中助教                                   |
|                    | 十等官  | 中主記、諸省中録、諸寮中属、諸司中令史、二等軍医副、文部少助教   |
|                    | 十一等官 | 権中主記、諸省権中録、諸寮権中属、神祇大神部、諸司権中令史、軍医試補、宮内少監   |
|                    | 十二等官 | 少主記、諸省少録、諸寮少属、大舍人、大伶人、神祇中神部、諸司少令史、内舍人、中駟者   |
|                    | 十三等官 | 権少主記、諸省権少録、諸寮権少属、権大舍人、中伶人、神祇少神部、諸司権少令史、権内舍人、中駟者                                   |
|                    | 十四等官 | 少伶人、少駟者   |
|                    | 十五等官 |   |

（出典）『太政官日誌』明治四年第五一号より作成

「本官」とし諸省をその「分官」とし、寮司を官省の「支官」とすること、②従前の官位相当表を廃止し、新たに全一五等の官制等級を敷くこと、③勅任は三等以上、奏任は七等以上、判任は八等以下とすること、④三職を天皇の補弼を行う重臣とし、諸省長官の上に置くこと、⑤皇太后官職、皇后宮職、春宮坊、集議院、留守官、開拓使、府県等については改定まで従前の官名、等級とすることなどであった。あわせて、十月二八日には府県官制も制定されている。これら一連の改

革によって、日本官僚制の基本骨格が与えられたことは記憶しておくべきだろう。

### 太政官制潤飾

廢藩クーデターの一八七一（明治四）年から一八七三（明治六）年までの二年間は、岩倉具視を中心に欧米各国の視察が行われた時期でもあった。その間の「留守政府」では諸種の改革が進められていた。のちの機構改革にも関連することなので概要を見ておこう。

右大臣となった岩倉を特命全權大使とする五十名にも及ぶ岩倉遣外使節団（岩倉具視、木戸孝允、大久保利通、伊藤博文、山口尚芳など）が横浜を出港したのは一月のことであった。廢藩クーデターからわずか四か月後のことである。使節団の目的はそもそも不平等条約改正の予備交渉にあった。しかし所期の成果をあげることができず、結果として国内体制の改革整備に還元しうる先進諸外国の制度文物の調査が主たる目的となった。<sup>22</sup> 岩倉使節団はアメリカ、イギリス、ドイツ、フランス、イタリア、ロシア、ベルギー、オランダ、オーストリア、スイス、スウェーデン、デンマークなどを視察して回り、一八七三（明治六）年九月一三日に日本に戻った。

この間の留守政府は、三条実美、西郷隆盛、板垣退助、大隈重信らにゆだねられていた。大規模な改革は使節団帰国後に行うこととされていたものの、留守政府は様々な改革を行った。学制改革による小学校の設置、徴兵令、地租改正、司法制度の整備、欧米から批判されていたキリスト教弾圧の中止などである。これらの改革について遠山は「藩主への忠義を教えることを唯一の目標とする武士教育をあらため、全国画一の教育制度を実施して、国民の意向を統一すること、各藩の軍隊をやめて、国家の統一軍隊を作ること、藩ごとにことなる租法を統一して国家財政を確立すること、このことなくしては廢藩が完了しないことは、西郷・板垣たち征韓論派も、岩

倉・大久保・木戸らの非征韓論派も、その見解は一致していた。<sup>(23)</sup>と述べている。<sup>(24)</sup>ただ、これを実行に移したの  
は大規模改革を制せられていたはずの留守政府であった。

一八七三（明治六）年五月二日には、事実上の太政官職制の改正が行われた。これは「太政官制潤飾」とよば  
れている。この表現は留守政府による改革であったため、「改革」「改正」の語を用いないためであるとされてい  
る。太政官潤飾の改革背景には、維新後の急激な社会の発展と各省間の対立の激化に根差すものがあつたと大河  
内繁男は指摘している。<sup>(25)</sup>その結果、「正院」の権限が大幅に拡充されることとなつた。

太政官職制では天皇輔弼が太政大臣および左右大臣に限定され、参議の地位は従来の「参与」から「議判」へ  
と変更され、「内閣の議官ニシテ諸機務議判ノ事ヲ掌ル」と位置づけられ、その権限が大幅に強化された。内閣  
については正院事務章程において、「天皇陛下ノ参議ニ特任シテ諸立法ノ事及行政事務ノ當否ヲ議判セシメ凡百  
施政ノ機軸タル所タリ」と定められた。ここでいう「閣議」は正院の会議のことであり、太政大臣、左右大臣、  
参議の三職による会議のことを意味した。はじめて使われた「内閣」という言葉だが、これはのちの内閣制度と  
は異なり、「太政大臣を首班とする内閣」<sup>(26)</sup>の意であつた。『内閣制度百年史』はこの一連の改革について特段の表  
現を見せている。すなわち、「正院の専掌事項を一瞥すれば明らかのように、その事項には各般の行政の基本事  
項が含まれており、この改正がいかに各省に対する太政官の統制力を強化しようとしたものであつたのかが分か  
る」<sup>(27)</sup>のだという。

一八七三（明治六）年には、「明治六年政変」「征韓論政変」とよばれる事件も起きた。これは征韓論問題に端  
を發するが、簡単にいえばその背景は、留守政府の期間中、その当時清国の属国であり鎖国していた朝鮮国に対  
して武力を以て開国を迫るべしとする征韓派と、清国との戦争を回避し近代化政策を推進すべしとする内地派の

政治対立が起きたというものである。これは具体的には「板垣・西郷」対「岩倉・木戸・大久保」の対立構図であった。結果だけいえば、周知の通り、その勝者は後者であった。

十月には西郷隆盛、板垣退助、後藤象二郎、副島種臣、江藤新平の五名の参議が一斉に野に下り、薩摩や土佐の兵がこれとともに引き上げるなどし、政府は不安定な状態に陥った。野に下った西郷以外のメンバーはのちに日本最初の政党である「愛国公党」を結党、一八七四（明治七）年一月一七日、「民撰議院設立建白書」を左院に提出する。彼らがこの建白書で批判したのは「有司専制」、すなわち大久保を中心とする官僚主導体制であった。そしてこの「明治六年政変」はのちの自由民権運動の契機ともなった。<sup>(28)</sup>

### 立憲政体の詔

もともと明治六年政変は象徴的な事件に過ぎず、全国では士族の不満が高まっていた。同時期には岩倉具視の赤坂襲撃事件、佐賀での江藤新平らを中心とする佐賀の乱も起きていた。この時期、政府は地方の平定と士族の取り込みに腐心していた。東京・大阪・熊本・仙台に鎮台が置かれたのは一八七一（明治四）年、山縣有朋を中心に兵部省の廃止、陸軍省・海軍省の設置が実現したのが一八七二（明治五）年、名古屋・広島二つの鎮台を設置追加し、徴兵制を公布したのが一九七三（明治六）年と続く。

政府は不平士族らのはげ口として台湾出兵を行った。<sup>(29)</sup>台湾出兵は琉球処分・沖縄県の設置につながる歴史的事件である。だが政府部内での亀裂は収拾されず、これに反対した木戸も参議を辞するなどさらなる混乱がつづいた。なお、台湾出兵に関しては、一時は対清決戦も辞さずという方針まで出され、清国との交渉が決裂寸前にまで陥った。<sup>(30)</sup>かろうじて清国との戦争を回避した大久保は、一八七五（明治八）年二月一日、木戸・板垣の参議

への復帰と、これによる政府の安定を求めた。その結果が、「大阪会議」であった。

「大阪会議」では、大久保の譲歩により、「元老院」「大審院」「地方官会議」の三機関の設置と参議省卿の分離が約定され、木戸と板垣が参議に戻ることもなった。この約定の成果が「立憲政体の詔」であり、明治八年の新体制であった。なお、復帰後の参議の顔ぶれは、大久保利通、黒田清隆、寺島宗則、伊地知正治（以上薩摩）、大隈重信、大木喬任（以上肥前）、伊藤博文、山縣有朋（以上長州）、勝安芳（旧幕）、および木戸（長州）、板垣（土佐）であった。

立憲政体の詔では、「誓文ノ意ヲ擴充」するという目的で、立法機関たる「元老院」、いわゆる最高裁判所にあたる「大審院」、民情を通し公益を図る「地方官会議」の三機関の設置が謳われ、これに基づく太政官職制の改正が行われた。同改正により、左院と右院が廃止され、ふたたび三権分立制の土台が固められる。もともと、行政部優位の体制はその後も継続され、このとき左院と右院の廃止をふまえ、一八七七（明治十）年一月一八日には正院の呼称も廃止された。

このほか、一八七五（明治八）年から一八七七（明治十）年にかけての重要な出来事を拾っておくと、最初の地方官会議が開催されたのが一八七五（明治八）年六月二十日のことであった。その後、十一月三〇日には府県職制が制定されている。一八七六（明治九）年四月一四日には官吏懲戒令が制定され、十月一二日には正院に賞勲事務局が設置されるなど、賞罰関係の制度整備がすすんだ。また、同年十月二八日には萩の乱がおき、一八七七（明治十）年二月一五日には九月二四日までつづく西南戦争が起きた。地方の騒乱はこの西南戦争の終結によって決着をみ、その後は地方制度も整備され、殖産興業政策も軌道にのり、政府運営は安定をみるようになっていった。<sup>31)</sup>

図表二一四 国会開設の詔勅

朕祖宗二千五百有余年ノ鴻緒ヲ嗣キ中古紐ヲ解クノ乾綱ヲ振張シ大政ノ統一ヲ総覽シ又夙ニ立憲ノ政体ヲ建テ、後世子孫繼クヘキノ業ヲ為サンコトヲ期ス、嚮ニ明治八年ニ、元老院ヲ設ケ、十一年ニ、府県会ヲ開カシム、此レ皆漸次基ヲ創メ、序ニ循テ歩ヲ進ムルノ道ニ由ルニ非サルハ莫シ、爾有衆亦朕カ心ヲ諒トセシ

顧ミルニ、立国ノ体、国各宜キヲ殊ニス、非常ノ事業、実ニ輕率ニ便ナラス、我祖我宗、照臨シテ上ニ在リ、遺烈ヲ揚ケ、洪模ヲ弘メ、古今ヲ變通シ、斷シテ之ヲ行フ、責朕カ躬ニ在リ、將ニ明治二十三年ヲ期シ、議員ヲ召シ、国会ヲ開キ、以テ朕カ初志ヲ成サントス、今在廷臣僚ニ命シ、仮スニ時日ヲ以テシ、經画ノ責ニ當ラシム、其組織權限ニ至テハ、朕親ヲ衷ヲ裁シ、時ニ及テ公布スル所アラントス

朕惟フニ、人心進ムニ偏シテ、時會速ルヲ競フ、浮言相動カシ、竟ニ大計ヲ遺ル、是レ宜シク今ニ及テ、謨訓ヲ明徴シ、以テ朝野臣民ニ公示スヘシ、若シ仍ホ故サランニ躁急ヲ争ヒ、事變ヲ煽シ、国安ヲ害スル者アラハ、処スルニ國典ヲ以テスヘシ、特ニ茲ニ言明シ、爾有衆ニ諭ス

奉詔

明治十四年十月十二日

太政大臣 三条 実美

※ 原文の出典は『内閣制度百年史』より。旧漢字については常用漢字に改めた。

国会開設の勅諭

西南戦争に勝利した政府は地方制度の整備を急いだ。「三新法」とよばれる郡区町村編成法、府県会規則、地方税規則が制定されたり、府県官職制が制定されたりしたのは一八七八（明治一一）年七月のことである。また、陸軍の制度改革も急がれた。同年一二月五日には陸軍の参謀本部（軍令機関）が設置された。この参謀本部設置は、佐賀の乱および西南戦争の反省をふまえ、ドイツに倣って軍令・軍政を分離するものであり、陸軍省から独立した軍令機関として、天皇に直属する「参謀本部」<sup>32)</sup>を設置するものであった。<sup>33)</sup>なお、参謀本部の設置に先立ち、山縣らにより軍紀確立のため、「軍人訓戒」、<sup>34)</sup>ついで「軍人勅諭」（一八八二（明治一五）年）が発せられていた。

西南戦争以降は、いわゆる自由民権運動が盛り上がりを見せた。西南戦争が終わり、不平士族や民衆の不満の吸収先として福沢諭吉が示したものが、「国会論」であった。それは瞬く間に伝播し、福沢自身も「当惑」したという。記事を載せたのは郵便報知新聞、時期は一八七九（明治一二）年七月

二九日から八月十日頃までと『福翁自伝』にある。<sup>34)</sup>

それに先立つ一八七六(明治九年)九月七日、「廣ク海外各国ノ成法ヲ斟酌」し、「国憲ヲ定メントス」という憲法草案起草の勅命が下されていた。その後、いわゆる明治十四年政変を経ながら、一八一(明治一四)年十月一二日には一八九〇(明治二三)年の国会開設を約束したいわゆる「国会開設の勅諭」が発せられ、内閣制度の準備が進められるに至る。

憲法制定、国会開設によって明治の政治体制は大転換を迎える。そこへと向かう日本官僚制の整備については次章以降において検討しよう。

(1) 以下の歴史的事実については主として内閣制度百年史編纂委員会編『内閣制度百年史』(大蔵省印刷局発行、一九八五年)および辻清明・林茂編集『日本内閣史録』(第一法規、一九八一年)に依拠した。

(2) 辻・林、同上、五―六頁。

(3) 同上、六頁。なお、政体書が発せられる直前の閏四月二二日にも改革が行われている。これは「七官兩局」といわれる。七官とは、「議政官」「行政官」「神祇官」「会計官」「軍務官」「外国官」「刑法官」であり、兩局とは議政官を構成する「上局」と「下局」のことである。

(4) 御誓文の内容は以下の通り。「一 広ク會議を興シ万機公論ニ決スヘシ」「上下心ヲ一ニシテ盛ニ經綸ヲ行フヘシ」「官武一途庶民ニ至ル迄各々其志ヲ遂ケ人心ヲシテ倦マサラシメン事ヲ要ス」「旧來ノ陋習ヲ破リ天地ノ公道ニ基クヘシ」「智識ヲ世界ニ求メ大ニ皇基ヲ振起スヘシ」(前島義敬・科外教育叢書刊行会編『十大詔勅謹解』、三五頁。〔近代デジタルライブラリー〕)。

(5) 升味準之輔『日本政治史(一)』東京大学出版会、一九八八年、一一九頁。

- (6) 同上、一二二頁。
- (7) 小田部雄次『華族』中央公論新社、二〇〇六年、一三一一―一五頁。
- (8) 律令制は周知の通り、古代中国の制度にならったものであり、刑罰に関する「律」と統治機構に関する「令」によつて構成されている。令のうち官制に関するものが官位令や職員令である。七〇一年に成立した大宝律令はその後、七二〇年に養老律令として改定され、平安時代には形骸化しつつも、形式的には明治時代まで継承された。二官八省制は大宝律令期に確立されたものである。平安時代の官制については和田英松『新訂 官職要解』(講談社、一九八三年)を参照。このうち四部官について次のような説明がある。「これは、どの役所でも、役人を四等にわけて、長官・次官・判官・主典にわりあてた。長官は役所を総べ掌り、次官はこれを補佐し、判官は役所内を糾判し、書類を審査し、稽失を勘え、主典は事をうけて登録し、書類案文を勘え作り、公文をよむのである。役所によつて、各文字がちがつても、長官をカミ、次官をスケ、判官をゼウまたはマツリゴトヒト、主典をサクワンといったのである。」「これらの官職は、位階を標準として、補任するものであるから、俸給手当のごときも、位階によつて支給せられたのである。官職に対しては、別に俸禄支給の規定はない。なかには、職田、職封を下賜したのものもある。また上日によつて、時服を賜い、節禄といつて毎年正月元旦、七日、一六日、九月九日、新嘗会などに参列したものに、絹や綿を賜うことがある。繁劇の職には、とくに要劇料、要劇田を支給し、史生・使部など、下級のものには、大糧と称し、日々の食料として、米塩を与えている。」(四二―四四頁)。
- (9) 律令制について詳しくは牧英正・藤原明久編『日本法制史』(青林書院、一九九三年、三八―四六頁)を参照。日本で定着した制度は、「二官八省一台」であった。その官名、定員、職掌を記したものが「職員令」である。官には「文官」と「武官」の区別があり、文武官ともに「内官」と「外官」に区別され、任官の方法で、「勅任」「奏任」「判任」「判補」の別があった。二官八省一台のうち、二官は「神祇官」と「太政官」であった。太政官のもとに置かれたのが大納言、中納言、参議であり、大納言は次官の位置づけであった。八省は「中務省」「式部省」「治部省」

- 「民部省」「兵部省」「刑部省」「大蔵省」「宮内省」である。このうち中務省が宮中のことを掌り、詔勅・宣旨等を行った。一台とは「彈正台」のことであり、風俗の肅清、内外の非違の彈奏、天皇行幸の警護などを行った。
- (10) 遠山茂樹『明治維新』岩波書店、一九五一年、二五五―二五六頁。
- (11) 角松秀樹『明治政府の成立と太政官制の復活』(笠原英彦編『日本行政史』慶應義塾大学出版会、二〇一〇年、七―八頁)。
- (12) 辻・林、前掲書、一四頁。
- (13) 彈正台は監察機関で、明治二年に設置されていた。のちに刑部省、司法省へ統合された。
- (14) 辻・林、前掲書、一四頁。
- (15) 牧・藤原編、前掲書、二六六頁。
- (16) 大島太郎『日本の統治構造——太政官政府の成立をめぐる』(辻清明編『行政学講座 二 行政の歴史』東京大学出版会、一九七六年、五九―七〇頁)。
- (17) 遠山、前掲書、二五七頁。
- (18) 升味、前掲書、二〇―二三頁。
- (19) 同上、一二七頁。
- (20) 一使は「開拓使」、三府は「東京」「京都」「大阪」に置かれた。なお、一月までには三百二県は七十二県にまで統合された。
- (21) 内務省について詳しくは、副田義也『内務省の歴史社会学』(東京大学出版会、二〇一〇年)を参照されたい。
- (22) この点について伊藤之雄は「日本は欧米のような法律も制定しておらず、新しい有利な条約を結ぶ準備が整っていなかった。」と指摘している。(伊藤之雄『山県有朋』文芸春秋、二〇〇九年、九三頁)。
- (23) 遠山、前掲書、一六九頁。

- (24) 徴兵制は山縣有朋を中心に整備された。そのモデルは国民皆兵を敷いていたプロシアである。この改革は各藩の士族を中心としていた傭兵的な軍隊組織を国民軍隊の形に近代化することを目指していた。一九七二(明治五)年の一月四日には山縣は御親兵を「近衛兵」に改め、鎮台整備を上奏した。御親兵の廃止は三月九日には実施された。また、同三月には鎮台条例が制定され、翌年までかけて全国に六管区六鎮台(東京、大阪、東北(仙台)、名古屋、広島、鎮西(熊本))が編成された(伊藤、前掲書、九六―九八頁)。鎮台に配備された常備軍の総数は三万余にも及んだ。なお、学制改革によって義務教育制が敷かれるのは徴兵制に前後する一八七二(明治五年)八月のことである。
- (25) 大河内繁男「日本の行政組織——内閣制度の展開を中心にして」(辻編、前掲書、八三頁)。
- (26) 牧・藤原編、前掲書、二六六頁。
- (27) 内閣制度百年史編纂委員会編、前掲書、一八頁。
- (28) その後の顛末について升味は、「しかし、政府は、内外からの厳しい反撥に直面した。第一は、下野した征韓派である。これと民権派は、混淆し未分化であったが、いずれも政府反対派であり、その背後には各地士族の不平不満があった。第二に、木戸は大久保の急進的中央集権化を激しく批判し、民権派と連携して政府改革を要求した。解体した三傑合力は、こうして三傑対峙の形成となった。」(升味、前掲書、一五一頁)と述べている。
- (29) 参照、井上勝生『幕末・維新』岩波書店、二〇〇六年、二〇六―二一〇頁。
- (30) 升味、前掲書、一五一―一五三頁。
- (31) この点については、門松(前掲書、一九―二〇頁)の次の指摘をみておきたい。「政権基盤の確立は、行政機構の整備が順調に進展していったこともその要因の一つとなっている。明治十年一月に、官等・官制の改革が実施され、政府の官僚機構が整備されたことや、相前後して、明治四年以降順次制定を進めていた各省の職制・事務章程の整備がほぼ完了したのである。職制・事務章程とは今日の省庁設置法に相当し、章程の整備により、各省は法的根拠に基づき機構整備を完了したといえる。なお、明治一〇年一月の官等・官制改革においては、名称の変更なども行われて

おり、寮を局に、あるいは、判官を書記に変更するなど、律令制の名称をそのまま採用していたいくつかの機関・地位の名称を変更し、明治政府の行政機構は外面的にも律令制の色彩を払拭しつつあった。また、かかる行政機構の確立に伴い、採用する職員の教育方法も確立され、江戸幕府より継続登用されていた旧幕臣の経験に依存せずとも業務の遂行が可能になった。ゆえに、中下級官僚として行政実務に携わっていた旧幕臣の淘汰が進められることになったのである。」

(32) 内閣制度百年史編纂委員会編、前掲書、二六―二七頁。同書では、「参謀本部長が陸軍卿に優越するものとなり、軍令に関する限りにおいては、太政大臣に拮抗するものになつた。」と指摘されている。

(33) 牧・藤原、前掲書、二七四頁。

(34) 福沢諭吉（大内兵衛解題、昆野和七校訂）『福翁自伝』角川書店、一九五三年、三〇〇―三〇一頁。なお、この点についての指摘は、飯田泰三の「福沢諭吉の日本近代化構想と西欧観・アジア観」、『批判精神の航跡』筑摩書房、一九九七年）を参照。

## 三 内閣形成期

明治維新から西南戦争を経て安定期に入った政府運営のつぎの目標とされたのは立憲政体の確立であった。一八八一（明治一四）年十月一二日に発せられた「国会開設の勅諭」から内閣制度の形成までのおよそ十年間において日本官僚制の基礎は加速度的に整備されていくこととなる。その際、中心的な推進機関となったものが、「参事院」であった。

とりわけ内閣制度が発足したあとは官制改革は急ピッチで展開した。官僚の任用のあり方も大学が整備される明治二十年前後を転機とし、藩閥の士族階級からのリクルートを中心としたものから高等教育を介したものへと切り替わっていく。

本章では、「内閣形成期」として、主にこれら明治十年代の動きを概観する。そのなかには参議・省卿分離制、参事院、憲法取調、宮中改革、内閣制度の創設、各省官制などの制度整備が含まれる。その議論の入り口は、前章の末尾に触れた「明治十四年政変」からである。

## 明治十四年政変

「明治十四年政変」とは、立憲政体について、プロシア型を採るか、イギリス型を採るかということについて伊藤博文と大隈重信を中心とした政争が起こり、結果として大隈が政府を去ったという事件である。その後は伊藤を中心としたプロシア型を目指した国家建設がすすむこととなり、内閣制度の創設、大日本帝国憲法の制定にまで向かっていくのである。

明治十年頃までは大久保利通を中心としたいわゆる「大久保政権」であった。薩摩藩出身で明治官僚国家の形成者、あるいは殖産興業の推進のため内務省をつくり、西郷下野後は「独裁者」ともいわれた大久保は、一八七八（明治一一）年に暗殺によってこの世を去った。このことで、「維新三傑」の時代は幕を閉じることとなる。

政変はその後の政治的転換点となったものである。なお、ここでの重要人物は、大久保の後の内務卿を務めた伊藤博文（長州）、軍人勅諭や大日本帝国憲法の起草にかかわる法曹官僚・井上毅（肥後）、薩摩藩の大久保の後継者であり北海道開拓使長官・黒田清隆（薩摩）、大蔵卿などをつとめ福沢諭吉とも親交のあった大隈重信（肥前）、そして西南戦争で指揮をとった軍人・山縣有朋（長州）などである。

明治十四年政変の背景には新たな対立軸の浮上があった。大久保らがそれまで推進してきたのは中央集権型の「天皇制国家」であった。大久保は政権を安定させるために天皇の權威を利用しようとし、薩摩置県、富国強兵、殖産興業、官制の整備をはじめ各種の国家統合策を推進してきた。しかし、西南戦争以降は自由民権運動が勃興するようになった。とくに民選議院設立建白書（一八七四（明治七）年）に端を発し、政府は「有司専制」と批判されていた。「有司」とは官僚の意だが、その主軸をなしていた薩長藩閥、大久保政権への批判が「公議輿論」、ひいては国会開設を求める声として展開するようになっていった。

飯田泰三は自由民権運動の説明として、「明治維新の革命目的を継承する主導権争いとして、のちの自由民権運動も闘われ、明治政府のがわの『有司専制』による富国強兵路線に対抗して、彼らは四民平等と公議輿論思想のヨリ徹底した実現形態として、『天賦人權』の確立と『民撰議院』国会の開設を主張し、その基礎の上に立った『国権』の確立を求めた」と述べている<sup>(1)</sup>。そして、その自由民権運動の一極にあったのが福沢諭吉であり、その影響下にあったのが、大隈重信によって左院へ提出された立憲政体に関する意見書であった<sup>(2)</sup>。

政変のきっかけは参議・大隈の立憲政体に関する意見書であった。一八七五（明治八）年の大阪会議以降、すでに立憲政体に向かって元老院や地方官会議が活動していたが、そのなかで大隈は一八八一（明治一四）年三月にイギリス型の政党内閣制に基づく国会を二年後に開設すべしとする急進的な意見書を左大臣・有栖川宮に密奏した。密奏の背景については、参議に求められていたこの意見の提出について大隈が遅れていたことや、その内容について伊藤との対立を回避しようとしたことなどが指摘されている。この次第はともかく、大隈の意見書の内容は福沢が『民情一新』（一八七九年）で書いた内容に酷似したものであった。<sup>(3)</sup> 後日、意見書の顛末を知らされた伊藤は、その内容と密奏の事実等に激昂し、大隈を「面罵難詰」したという。<sup>(4)</sup>

福沢が『民情一新』<sup>(5)</sup>で紹介していたイギリスの政治とは、「国会ハ兩派政党ノ名代人ヲ会スルノ場所ニテ一事一議大抵皆所見ヲ異ニシテ之ヲ決スルニハ多数ヲ以テス」ところであり、「執権ノ太政大臣タル者ハ必ス一派ノ首領」であつて、それが「政府ノ全権ヲ握」るものであるというものであった。また、こうした仕組みであれば「事ヲ為スニ易シ」だが、民情が離れば、「全国人心ノ赴ク処ト認め政府改革ノ投票ヲ以テ執権以下皆政府ノ職ヲ去テ他ノ党派ニ譲リ退テ尋常ノ議員タル」ことになるという。福沢は同書の最後において、国会を開設する時には、「政権ヲ得タル者ガ永世不変ヲ謀ル」ことがないようにするため、「事ノ始ヨリ暫時ノ後ニハ必ず復タ交代スルモノト覚悟シテ恰モ政権ノ席上ニ長座スルノ弊ナキヨウ企望スル所ナリ」とし、それを「本章ノ旨ハ唯コノ一点ニ在ルノミ」と結び、イギリス型の政党内閣制の採用を主張している。そして、これに酷似する内容が大隈の意見書には記されていたのである。

大隈の意見書密奏が表面化した直後にある事件が起きた。参議兼北海道開拓使長官の黒田清隆は、開拓使の官有設備を格安で払い下げようとした。世に言う「開拓使官有物払い下げ事件」である。開拓使の廃止が決定され

ていたため黒田は事業の継続を念頭に置き、関西貿易会社を設立し、同社への払い下げをしようとした。しかしこれは巨額の政府資金が投じられていたものであったため、新聞各紙がこれを一斉に報じ、政府は批判を受けるようになった。さらにそれは民権派の格好の攻撃材料ともなり、八月末前後には政局が混乱するに至った。

ここで升味の説明を引けば、「彼らは大隈・福沢・三菱の結託を信じて疑わなくなった。つまり、大隈が福沢・三菱と通謀して、払い下げ問題をもつて一挙に政府の指導権を獲得しようとはかかっていると考えた」という。ここでいう「彼ら」とは伊藤らのことであり、これを謀略と考えたというのである。遠山も同じように「福沢が大隈の謀主となり三菱を金主として政府顛覆を計画しているとの流言が政府内部からひろめられ、慶應義塾関係の役人——矢野文雄・牛場卓蔵・犬養毅・尾崎行雄・森下岩楠・中上川彦次郎・小松原英太郎・津田純一——が政府内部からいっせいに退けられた。結果としては福沢がまったく一杯くわされた形となり、明治政府の開明性を安易に信用してきた弱点が無惨なまでに暴露されるにいたった。」と述べている。重複するが辞職した面々を並べておくと、矢野文雄（統計院幹事兼太政官大書記官）、馬場卓蔵（統計院少書記官）、犬養毅（統計院権少書記官）、尾崎行雄（同）、小野梓（会計検査院一等検査官）、牟田口元学（農商務大書記官）、中上川彦次郎（外務権大書記官）、島田三郎（文部権大書記官）、小松原英太郎（外務権少書記官）、田中耕造（文部権少書記官）、中野武堂（農商務権少書記官）、河野敏謙（農商務卿）、前島密（駅通総監）、北畠治房（判事）である。政府は九月初めに大隈らが去ったあと、憲法をイギリス型ではなくプロイセンに倣うという方針を定め、国会開設の勅諭へと傾斜する。あわせて官有物払い下げも中止された。それが事変の輪郭であった。

ところで、明治十四年政変の直前期、岩倉は憲法の「大綱領」（七月）を示し、すでにプロイセン型の立憲政体へと向かうべきことを示していた。結果的にのちの憲法草案はこの岩倉の構想のうえで設計された。原文の起

草は井上毅であり、その内容は前月の『憲法中綱領之議』（岩公上奏）とほぼ同じである。同綱領の内容は、「欽定憲法の体裁とすること」「漸進主義を失わないこと（プロシア国の憲法がもつとも漸進主義に適している）」「帝室の継嗣法は伝統により新たに憲法に記載する必要のないこと」「陸海軍の統率、外国への宣戦講和、外国との条約締結、貨幣鑄造、勲位の授与、恩赦は天皇大権とすること」「大臣以下文武の重臣の採擧進退は天皇大権とすること（内閣宰臣は議員にかかわらないこと、内閣の組織は左右両院に任せないこと）」「大臣執政の責任は根本の施政にかかわる者を除き、主管の事務を大臣の責任とし、連帯責任としないこと（法律命令に主管の執政が署名すること）」「立法権を分けるため、元老院、民撰議院を設けること」「元老院は特撰と華士族中の公撰の議員をもって組織すること」「民撰議院の選挙法は財産制限を用いること。ただし華士族は財産にかかわらないという特許を与えるべきこと」「議案は政府より発すること」「歳計の予算について決議を得られないときは、政府は前年の予算で施行することができるようになること」「人民一般の権利各件（各国の憲法を参酌す）」などである。国会開設の詔勅はこれを前提に発せられたものであった。なお、これらのうち、内閣の連帯責任を否定していること（すなわち国務大臣単独輔弼責任制）や左右両院に内閣の組織を任せないことの二点は政党内閣制化を防ぐための予防措置とみることができるとのである。

明治十四年政変もまたある種のクーデターであった。実力者・大隈とイギリス型の政党内閣制による国会論を除き、プロイセン型の立憲政治をめざす伊藤が政治の表舞台に立つことになる重要な事件だからである。だが、もうひとつ重要であったのはその背後にあった宮中の動きであった。<sup>(9)</sup>

宮中とは、「天皇、皇族、宮中派と呼ばれる天皇側近、太政・左右大臣、宮内省関係者などで構成された政治主体」<sup>(10)</sup>のことであり、宮中は天皇親政のもと、内閣と天皇とがむすびづくことに警戒感を募らせていた。この宮

中は、内閣を「薩長藩閥」とみており、それが強化されていくことや、そのなかでもとくにイギリス型の政党内閣制が導入されることになることを警戒していた。なお、大隈を罷免した岩倉は、もともと「立憲政体の詔」そのものに反対であり、大久保亡き後には、大隈・伊藤・井上が結託することにも警戒感をもっていたという。すなわち、明治十四年政変は、それまで大久保によって一体であった宮中と藩閥との確執を契機とした事件という側面ももっていた<sup>11)</sup>。それは、大久保に比肩するほどの政治的統合力が政府内ないことを原因とするものであった。

### 参議と省卿

大久保亡き後、伊藤が政治的統合力の面で必要としていたものが、「実質的な内閣制度化」「参議の大臣化」であった。そのために必要だと伊藤が考えていたのが、「参議・省卿分離制」であった。<sup>12)</sup>

「参議」の職は一八六九（明治二）年の職員令体制で設置され、一八七一（明治四）年の太政官三院制で定員が拡充され、一八七三（明治六）年の太政官潤飾において「三職」の一角、あるいは「内閣の議官」とされ、次第にその地位を向上させてきていたものである。その構成員は薩長土肥を中心とし、太政官制後期においては政治的実権を握るようになっていた。他方「省卿」の職は、職員令体制で設置された各省を所管し、実務を担った官職である。いずれも正三位相当職で、薩長を中心に任ぜられてきていたものであった。

一八七三（明治六）年頃から参議と省卿の兼職（参議・省卿兼職制）は慣例となっていた。その端緒は明治六年政変にともなつて西郷ら五参議の辞任に対応した際の後任補充人事にあった。<sup>13)</sup> 任命時期を略して列举すれば、大隈重信は大蔵卿を、大木喬任は司法卿を、伊藤博文は工部卿を、勝安芳は海軍卿を、寺島宋則は外務卿を、大

久保は大蔵卿と内務卿を、伊地知正治は左院議長を、山縣有朋は陸軍卿を、黒田清隆は開拓長官をそれぞれ兼ねていた。<sup>(14)</sup>伊藤はこの参議と省卿の「分離」を「大阪会議」のなかで提案していた。伊藤の主張の骨子は、天皇親政のため木戸・大久保といった元勳は参議に集中し、省卿には「第二流」の人材を充ててはどうかというものであった。

いったいなぜ参議と省卿の分離が必要だったのか。それは、大臣と参議との間に制度的な権力格差があったからにはかならない。坂本はこの点について、「伊藤は、参議と省卿を分離することによって、参議を国政審議の専任官、つまり「大臣」化することを企図した。そして、大臣と専任参議とで構成された内閣会議の主導権を専任参議が掌握することを通して、実質的な内閣制度化を太政官制の運用のなかで実現しようとしたのである」と<sup>(15)</sup>説明している。すなわち、参議・省卿分離制は「実質的な内閣制度化」であると同時に、「参議の大臣化」<sup>(16)</sup>をねらうものであったというのである。

参議・省卿分離制が実現したのは一八八〇（明治二三）年の太政官職制の改正においてである。同改革では、参議と省卿を分離するとともに、太政官に「法制部」「會計部」「軍事部」「内務部」「司法部」「外務部」の六部が置かれた（太政官六部制）。省卿から分離された参議は、この六部の事務を分掌することとされた。この改革は内閣の権限を強化するための措置であったはずであった。

しかし、明治十四年政変では、この参議・省卿兼任制が復活した。それを主張したのは岩倉であった。岩倉は参事院の創設のみを認め、それとひきかえに参議・省卿兼任制を復活させ、「大臣と参議が対等な内閣制度改革を否定する挙に出た」<sup>(17)</sup>。それは、岩倉が「大臣の権限縮小を嫌」<sup>(18)</sup>っていたからだというのである。

### 参事院

一八八一(明治一四)年十月二一日の国会開設の勅諭ののち、国会開設に向けての準備機関として参事院が設置された。そのモデルは、フランスの国務院(Conseil d'Etat(法制中枢部局))であった。参事院は強力な政策統合機関、すなわち法律規則制定の中心機関であった。同時に行政官と司法官の調整や地方官と地方議会との調停を行う機関ともされ、強力な権限が与えられた(参事院章程)。参事院の議長は参議の伊藤が兼ね、エリート中のエリートを集めて改革案を練ることになる。

佐藤竺はその設置根拠たる参事院章程に触れながら次のように述べている。

「この章程からもうかがえるごとく、参事院はきわめて広範かつ強大な権限をもつものであった。いわば、当時の内閣の企画機関であり、各省の政策統合機関であり、元老院にたいする統制連絡機関であり、さらには行政・司法両官の権限争いや地方議会と地方官との法律上もしくは権限上の争いの審理機関だともいうわけである。」「参事院が、このような強大な権限をもちうるにいたったひとつの理由は、いうまでもなく明治一四年の政変の最終決着にあたり、憲法發布・国会開設の詔勅を發し、その準備に追われることになったというにある。したがって、同院には、いまや大隈追放のあと最高の実力者にのしあがった伊藤博文議長のもとに、少壮の気鋭を多数元老院あたりからひきぬいて勢ぞろいさせ、ことにあたりはじめるのである。」「しかしながら、制憲準備という将来のことのために、前述の広範な権限をもたなければならぬ理由は当然にはうまれてこない。むしろ、そこには、この参事院とおして伊藤の独立体制樹立への野望が露骨にしめされていたとみるべきではなからうか。」<sup>(19)</sup>

参事院には内局のほか、「外務部」「内務部」「軍事部」「財務部」「司法部」「法制部」の六部が置かれた。参事

院には法律規則の発議権も与えられた。こうした強力な権限を持つ参事院の整備にあわせて各省卿との関係も整理され、同年一月十日には各省側では主管の事務について法律規則を上奏できるようされた（諸省事務章程通則）。このとき、副署や指令・訓條の下付など各省卿の権限も明確にされるなどの改革も同時に行われた。

井出嘉憲はこの参事院創設までのプロセスを概観し、「内閣の制度化」の進行と「各省長官の輔弼・執行責任」の明確化によって「太政官制はいまやその存在理由を失い、内閣制への転換を求められるにいたった」とまとめている。参事院設置は、太政官制から内閣制への転換点にあるというのだが、歴史を振り返れば、確かにその指摘の通りである。

一八八四（明治一七）年には、欧州から帰国した伊藤らの上奏により参事院に制度取調局が設置された。同局は、「内閣制度とそれに伴う諸官制、官吏任用制度、地方制度、行政裁判制度および国会、皇室、華族の諸制度の起草、立案等の作業、いわば明治憲法体制構築の基礎作業<sup>21)</sup>」を行った。以降、ステート・メイキングについてこの制度取調局が中心となった。参事院はのちの法制局の前身機関である<sup>22)</sup>。そこまでの経緯をみておこう。

### 憲法取調

明治十四年政変の翌年、一八八二（明治一五）年三月三日、伊藤は憲法調査の下命を受け、三月一四日から二年二ヶ月にわたって欧州に滞在した（立憲政体調査）。調査事項とされたのは、「欧洲各立憲君治国ノ憲法ニ就キ其淵源ヲ尋ネ其沿革ヲ考ヘ其現行ノ実況ヲ視利害得失ノ在ル所ヲ研究スヘキ事」を筆頭に、皇室、内閣、国会、司法、法律、地方制度などの諸制度についてであった。とくに、「法律及行政規則分界ノ事」や「各省ノ組織権限ノ事」は法治主義にかかわる重大事項であった。また、「諸官ノ責任及進退ノ事」は官吏制度にかかる調査事

項であった（「立憲政体調査につき特派理事欧州派遣の勅書」）。

最初に伊藤が向かったのはドイツであった。普仏戦争に勝利したドイツは統一ドイツ帝国となり、一九七一年にはヴルヘルム一世はプロイセン王とドイツ皇帝を兼ね、帝国憲法が制定されていた。初代の帝国宰相は鉄血演説で著名なオットー・フォン・ビスマルクである。ビスマルクと伊藤の最初の接点は岩倉遣外使節団の際であった。とくに大久保と伊藤はビスマルクにつよい感銘を受けていた。後進国でありながら、富国強兵・殖産興業を軸に国力を高めていくプロイセンとその指導者ビスマルクは大久保および伊藤の政治家のモデルでもあった。

一八八二年の憲法調査の地としてふたたび伊藤はベルリンを訪れ、ビスマルクへの挨拶の際、ベルリン大学のルドルフ・フォン・グナイスト公法学教授（歴史法学）を紹介される。伊藤はグナイストの弟子アルベルト・モツセの講義を一八八二年の前期に学んだ。このとき伊藤がモツセから受けたのはプロイセン憲法の逐条解釈の講義であったという。<sup>(23)</sup>

その後、夏に伊藤はウィーン大学を訪れ、そこでローレンツ・フォン・シュタインに出会った。シュタインから伊藤が学んだのは「国家学」であった。シュタインの学説はフランスの社会運動を踏まえたものであり、社会的な統合機関として機能する国家のダイナミズムを強調する点に特徴があった。それはシュタインの有名な学説——国家を人格的なもの＝有機体として説明し、その作用を憲政Ⅴと行政Ⅴとに分けて説明するもの——であった。

シュタインの学説の骨子は、まず「国家」は自我を主張するものであり、それが国家の「主権」であって、この意思を形成する機関が「君主」「大統領」「貴族階級」などの為政者であり、それを行う機関が「政府」であるということから始まり、こうした多数の器官が国家という「人格」を形作るとするものである。この中で

△憲政V (constitution) とは、為政のための、「国家の意思を形成する組織」とされている。それは△行政Vとの対抗関係で考えるとき重要な意味をもつものである。そして、この行政を動かす憲政は、「社会の発展」によって動かされるものであり、それは主として「富の再分配」に基づくものであって、「各々の社会はその発展の度合いと種類に応じ」てこれを獲得するものであると説明される。<sup>24)</sup> シュタインの学説は国家有機体説の一種だとか、進化論的であるといわれるが、それはたぶん法学的視座からみた場合のものであって、今日的な視点でいえば、「政治学説」にはかならないだろう。

シュタインの講義を受け感銘を受けた伊藤は、後進にもシュタインのもとで学ぶことを勧め、シュタインの死の直前まで「シュタイン詣で」<sup>25)</sup>が<sup>25)</sup>つづいた。伊藤はシュタインを招聘しようとするがこれを固辞され、かわってカール・ラートゲンが来日する。なお、ラートゲンは一八八二(明治一五)年から一八九〇(明治二三)年まで東京大学で教鞭を執り、そのなかには政治学科における行政学の講義も含まれていた。<sup>26)</sup>

渡欧を終えた伊藤は帰国後、本格的に内閣制度や本格的な官吏制度の整備と憲法作成へと向かうこととなる。

### 宮中改革

伊藤が帰朝したのは一八八三(明治一六)年八月三日である。そこから太政官制の廃止と新たな内閣制の発足(一八八五(明治一八)年二月二日)までは二年余りである。太政官制から内閣制への転換は「明治十八年政変」ともよばれる。その端緒は宮中の改革であった。

伊藤は帰朝後の一八八四(明治一七)年三月一七日、宮中に制度取調局を移し、その長官に就任した。太政官ではなく宮中に制度取調局を設置したのは制定予定の憲法が「欽定憲法」であったからだとされている。同局に

は伊藤のほか、参事院議官の井上毅、参事院議官補の伊藤巳代治、荒川邦藏なども兼務していた。以降、同局を中心に官制、官吏任用制度、地方制度、行政裁判、国会、皇室、華族の諸制度が整理されていった。これらのうち最初に着手されたのは宮中改革であった。それは「大臣」のポストに公卿以外が座る為にも必要な手続きであったからだろう。

宮中側の基本的な政治姿勢は「天皇親政」であった。天皇親政のもとでは、天皇大権をいかに護持し、公卿の政治力を維持するかということが関心の焦点であった。それは華族制度やその世襲など公卿らに与えられた各種の特権を維持することが政治的影響力を維持することと同義であったためである。これに鋭く対立していたのが福沢らの政党内閣論であった。福沢らの所説は国家そのものを政党政治に委ね、君主権をイギリスのように政府の外に置き、天皇の政治的利用を牽制するものであった。伊藤はこれら各種の政治勢力の調停と統合をはかろうとしていた。

伊藤帰朝直前の一八八三（明治一六）年七月二十日、宮中と内閣の要役であった右大臣・岩倉具視が死去した。その後、伊藤は一八八四（明治一七）年三月に参議兼制度取調局長官および宮内卿に就任する。このときの伊藤の意図は「立憲政体創設に備えた『宮中』改革」<sup>(27)</sup>にあった。伊藤は矢継ぎ早に改革を展開させた。そのなかに華族制度の改革もあった。華族制度の改革は、華族の特権を制度的に保証するとともに、きたるべき立憲政体のもとで上院をどのように設計するの点にも関わる論点を含んでいた。

一八八四（明治一七）年七月七日には華族令が制定され、華族制度が創設された。華族の呼称は一八六九（明治二）年より使われていたが、公・侯・伯・子・男の五爵制が整えられたのはこのときである。また同改革では従来の公卿・諸侯以外（総数五百四家）にも維新に功績のあった者も対象とされた（二七家）。藩士の身分から

新たに叙爵を受けた者は勲功華族と呼ばれた。ここで伊藤をはじめとした参議は伯爵に叙せられている。<sup>(28)</sup>この爵位は叙位と連動し、一体のものとして運用された。

一連の改革にあたり、伊藤は宮内省費の拡充、宮内省の格上げ、定員の拡充などにも配慮した。また、改革にあわせ皇室財産を拡充し、華族には賜金も下賜された。それは宮中の制度化をもたらし、伊藤の宮中への影響力強化という結果をもたらしした。

### 内閣制度

「宮中の制度化の先にあつたものは、「宮中・府中の別」の原則の確立であつた。「宮中・府中の別」について坂本一登は「天皇側近の政策決定への容喙を實質的に排除することを意味する」と述べ、その問題は天皇の「立憲君主化」に収斂するものであつた点を指摘している。<sup>(29)</sup>それは同時に天皇の補弼を、新しく創設される内閣が實質的に握れるかどうか、という問題でもあつた。

伊藤が内閣制度の導入を固めたのは、制度取調局での調査が完成した一九八五（明治一八）年春のことであつた。そこには、「天皇の権力を制度化」し、「三条を引退させる」ことが含まれていた。これに宮中は反発を強めるが、伊藤はぎりぎりまでの政治過程を経て、同年一月二日の内閣制度の発足にこぎ着ける。<sup>(30)</sup>そして、伊藤は初代内閣総理大臣となり、日本最初の内閣制度が正式に誕生した。こうして成就した「明治十八年政変」は、宮中との政争の結果でもあり、そうした視角からいえば、これもやはりある種のクーデターであつたとみることのできよう。たとえば坂本は、「当時の太政官制においては、大臣の微力に加えて内閣が正式な政策決定主体として制度的に確立されていなかったために、『宮中』の意向が不斷に政策決定過程に混入することは避けがたかつ

た<sup>31</sup>」と述べている。内閣制度の発足は宮中の影響を排除するために必要とされたというのである。

太政官制度にかわって創設された「内閣制度」は、「太政官制度そのものにとつて代わる地位に脱皮した<sup>32</sup>」のものであった。第一次伊藤内閣とそれ以前の太政官制との比較は図表三―二の通りである。ここでは三大臣、参議、省卿が廃止され、「内閣総理大臣」ほか「十省」があらためておかれた。

内閣制度の導入理由についての説明については、辻清明の説明がバランスがとれている<sup>33</sup>。辻は以下の三つを「代表的理由」としてまとめている。第一に「国会対応説」である。第二に「伊藤野望説」である。第三に「内閣統合説」である。詳細は省き、骨格のみ取り出しておこう<sup>34</sup>。

第一の国会対応説は、国会開設が見込まれるなか、責任ある近代的な内閣制度が必要であるという説である。太政官制下ではいざ内閣交代という段になつても三大臣は交代せず参議のみが入れ替わることとなるが、それで責任内閣制といえるのかというものである。必然的に入れ替わつた内閣は大臣による任命となるが、これでは責任の所在がわかりにくい（責任内閣制にはならない）点が問題であった。第二の伊藤野望説は、伊藤の個人的な権力志向が内閣制度導入の重要な理由であるというものである。先の坂本の説明もそれに含まれるが、宮中との間に繰り広げられた具体的な政治過程＝権力闘争の説明といつてもよいだろう。第三の内閣統合説は、辻清明によれば「内閣制度創設の真の理由に触れるもの」である。その中心論点は、最高の政策決定機関たる内閣が、藩閥や各省の「不断の割拠対立の実情」という弊害からどのようにして免れうるかという点に集約される<sup>35</sup>。まさにそのためこそ内閣総理大臣に強大な権力を与える「大宰相主義」が必要とされていたというのである。これらの説はいずれもが正しく、それらが複合する地点に内閣制度が創始されたと理解してよいだろう。辻もまたそのように指摘している。

図表三—— 内閣職権

|  |
|--|
| <p>内閣職権（明治一八年二月二二日）</p> <p>第一条 内閣総理大臣ハ各大臣ノ首班トシテ機務を<br/>奏宣シ旨ヲ承テ大政ノ方向ヲ指示シ行政各部ヲ統<br/>督ス</p> <p>第二条 内閣総理大臣ハ行政各部ノ成績ヲ考ヘ其説<br/>明ヲ求メ及ヒ之ヲ検明スルコトヲ得</p> <p>第三条 内閣総理大臣ハ須要ト認ムルトキハ行政各<br/>部ノ処分又ハ命令ヲ停止セシメ親裁ヲ待ツコトヲ<br/>得</p> <p>第四条 内閣総理大臣ハ各科法律起草委員ヲ監督ス</p> <p>第五条 凡ソ法律命令ニハ内閣総理大臣之ニ副署シ<br/>其各省主任ノ事務ニ属スルモノハ内閣総理大臣及<br/>主任大臣之ニ副署スヘシ</p> <p>第六条 各省大臣ハ其主任ノ事務ニ付時々状況ヲ内<br/>閣総理大臣ニ報告スヘシ但事ノ軍機ニ係リ参謀本<br/>部長ヨリ直ニ上奏スルモノト雖モ陸軍大臣ハ其事<br/>件ヲ内閣総理大臣ニ報告スヘシ</p> <p>第七条 各大臣事故アルトキハ臨時命を承テ他ノ大<br/>臣其事務ヲ管理スルコトアルヘシ</p> |
|--|

内閣制度の制度的担保となるのが「内閣職権」であるが、その内容は図表三——である。<sup>(36)</sup> 山中永之佑は、従来の太政官制と内閣制との違いについて以下の三つの特徴を指摘している。第一に、太政官制では大臣・参議と各省卿が制度上明確に区別されていたが、内閣制では「国務大臣は、同時に各省の長官である各省大臣と重複する仕組みがとられたこと」である。第二に、太政官制において天皇の輔弼責任は三大臣のみに与えられていたのに対し、内閣制においては「総理大臣はもとより、各省大臣がそれぞれの単独輔弼の責任（連帯責任はない）を持つていたこと」である。第三に、「宮中・府中の別」が明確にされ、「朝廷」の名称が消滅したことである。

これと同時に山中は、従来の太政官制から継承されたものとして以下の二点をあげている。第一に内閣制において各省大臣が「最高輔弼機関」となったため、内閣総理大臣の統制力の強大化にもかかわらず、「太政官制において内閣の不統一（割拠性）が露呈されるのと同種の矛盾が生ずる傾向を伴っていたこと」である。第二に、軍令権が依然

図表三一二 内閣制度創設の前後の政府

|     |         |             |
|-----|---------|-------------|
| 改革前 | 太政大臣    | 三条実美        |
|     | 左大臣     | 熾仁親王（有栖川宮）  |
|     | 右大臣     | 岩倉具視（死去後欠）  |
|     | 参議兼宮内卿  | 伊藤博文（長州）    |
|     | 参議兼外務卿  | 井上馨（長州）     |
|     | 参議兼内務卿  | 山縣有朋（長州）    |
|     | 参議兼大蔵卿  | 松方正義（薩摩）    |
|     | 参議兼陸軍卿  | 大山巖（薩摩）     |
|     | 参議兼海軍卿  | 川村純義（薩摩）    |
|     | 参議兼司法卿  | 大木喬仁（肥前）    |
|     | 参議兼農商務卿 | 西郷従道（薩摩）    |
|     | 参議兼工部卿  | 佐佐木高行（土佐）   |
| 改革後 | 内閣総理大臣  |             |
|     | 兼宮内大臣   | 伊藤博文（長州、伯爵） |
|     | 外務大臣    | 井上馨（長州、伯爵）  |
|     | 内務大臣    | 山縣有朋（長州、伯爵） |
|     | 大蔵大臣    | 松方正義（薩摩、伯爵） |
|     | 陸軍大臣    | 大山巖（薩摩、伯爵）  |
|     | 海軍大臣    | 西郷従道（薩摩、伯爵） |
|     | 司法大臣    | 山田顕義（長州、子爵） |
|     | 文部大臣    | 森有礼（薩摩）     |
|     | 農商務大臣   | 谷干城（土佐、子爵）  |
|     | 逓信大臣    | 榎本武揚（旧幕）    |

（出典）辻・林、前掲書、二八一―二九頁。一部修正。）

として内閣の「外」に置かれたことで、「陸軍大臣は、内閣総理大臣に対し報告義務を負うにとどまったこと」である。<sup>37)</sup>

内閣制の創設と同時に参事院は廃止され、その職務は法制局に引き継がれた。法制局官制（一八八五（明治一八）年一月二三日）によれば、法制局には勅任官の長官を一名おき、行政部、法制部、司法部の三部が置かれた（第三条<sup>38)</sup>）。府知事県令及び府県会との裁定事務も法制局に引き継がれることとなった。

### 官紀五章

内閣制の創設を踏まえて定められたのが同年一月二六日、内閣総理大臣から各省へと通達された「官紀

「五章」〔政綱五章〕または「各省事務整理綱領」。正しくは「各省事務ヲ整理スルノ綱領ヲ定ム」である。その内容は「一、官守ヲ明ニスル事」「二、選叙ノ事」「三、繁文ヲ省ク事」「四、冗費ヲ節スル事」「五、規律ヲ嚴ニスル事」の五つである。

「一、官守ヲ明ニスル事」に示されていたのは、各省の統一的な機構、定員および試験に関する事などであり、ここでは給与等の関係で官吏の等級分類を遵守すべきことも触れられていた。同項目は全部で一九項目あるが、特徴的な点を六点ほど拾い出しておきたい。

第一に各省の次官を一名置くこととされていることである。第二に局の下に課が置かれることや（分課）、その課の設置が各省にゆだねられていることである。第三に局長クラスが奏任とされ、課長レベルが判任とされていることである。第四に各省大臣は判任常員のほかに定額の範囲内で傭人を置くことができることとされていることである。第五に各省に試験を経た試験を置きのちに補任することができることとされていることである。第六に兼官（兼任）については省内に限り、例外的に扱われるとしていることである。

「二、選叙ノ事」に示されていたのは、資格任用に関することである。「情弊ノ至ル所其失ニ堪ヘス」と書かれているが、情実任用の問題を克服するため、「選叙ノ法」が定められるまでの暫定措置としてこの項目が示された。同項目は全部で一五項目あるが、重要と思われる点を六点ほど拾い出しておきたい。

第一に「仕進ハ試験ニ由シムル事」として、成績主義が謳われていることである。第二に試験を学術試験と普通試験に分け、学術試験をさらに初等試験と高等試験に分け、会計官吏や外務官吏については簿記や外国語などの専科試験を設けることとされていることである。第三に内閣のなかに試験委員を設けることとされていることである。第四に学術試験の合格者は一定の期間、試験として事務見習いをさせ、候補簿に登記することとされて

いることである。第五に判任官より奏任官に昇進する場合には最低でも初等学術試験を経ることとされていることである。第六に判任官の採用の際には普通試験を行つてから選用することとされていることである。

「三、繁文ヲ省ク事」に示されていたのは、「文書繁多ノ弊」、いわゆる繁文縟礼を排すべきことである。全部で十項目があげられているが、三つほどに括られている。最初の括りでは官吏の冗多により文書主義が行き過ぎていること、それに依存するあまり責任が軽くなつてしまつてゐることなどの現状が指摘されている。二つ目の括りではこの弊害を具体的に除去する方法として説明が必要な法律を布告する場合には最初から説明文書を付すべきことや、府県長官等が法律を施行する場合に明文の規定がない場合には法の精神を踏まえた裁量権があることなどが示されている。最後の括りでは公文の停滞の対策であるが、期日を決めてそれに遅滞する場合には過失とみなすことや文書記録の要不要を仕分けすること、これらの文書管理責任を各局長とすること、局長以下には文書を留め置く権利はないことなどが示されている。

「四、冗費ヲ節スル事」に示されていたのは、「富強ノ道ハ多費ニ在ラスシテ」とあるように「節約」である。この項目は簡条書きではないが、重要な点を三点ほど拾つておきたい。

第一に、「各省ノ定額ハ内閣ニ於テ事物ノ緩急ヲ料リ之ヲ総判画定シ越ユルヘカラサルノ限ヲ為シ各省大臣ハ全局ノ平衡ヲ顧ミ以テ各々其省ノ費用ヲ節省スヘシ」とあるように、シーリング的な考え方が示されていることである。第二に「濫弊ヲ防制スル為」に各省院府県庁は毎月官吏の員数と俸給を調べ、翌十日までに検査院に報告し、検査院が違反を見つけた際には内閣総理大臣に処分の申請をすることとされている。第三に検査院は「會計出入ノ検査」にとどまらず、需費の成績について事業の得失を見極め、これを計量し、内閣に報告のうえ行政各部の注意を促すようにとされている。

「五、規律ヲ嚴ニスル事」に示されていたのは、「官吏ノ品格」についてである。すなわちこれが「政府ノ威信」にもつながるとし、官吏に「忠順慎密勤勉清廉」を求め、「規律ヲ嚴ニシ秩序ヲ正シク」するための綱紀肅正に關することが示されている。この項目も箇条書きではないが重要な点を三点ほど拾っておきたい。

第一に一八七三（明治六年）に「官吏懲戒令」を設けたが「監督審理ノ法」が備わっていないので、「未タ具文ノ法タルコトを免レス」とある。第二に将来、懲戒裁判を設け、懲戒および罷免の規則を定める必要があることが示されている。第三に問題がある場合には当面の間、各省大臣が「詔意ヲ奉体シ各其權内ニ於テ」、告戒・譴責・懲罰および免職などの効力ある措置をとるようにとされている。

この官紀五章はその後の制度整備の中核方針となっていくものであり、日本官僚制の形成整備にかかる重要な達たつしであった。

なお、第三項目であげられていた「三、繁文ヲ省ク事」については、一八八六（明治一九）年二月二六日に勅令第一号として「公文式」が定められている。その内容は法律命令の公布手続き、布告の方法および施行期限、御璽についてである。公文式では従来の太政官布告および太政官達にかえて、「法律」「勅令」「閣令」（内閣総理大臣の命令）、「省令」（各省大臣の命令）が定められた。これによって法秩序が整理されたのである。また、法律命令の施行期限についても標準施行期限を七日と定めるなどした。法律命令の布告布達が官報によるものとしたのは前年の一八八五（明治一八）年一月二八日のことである。

公文式はのちの一九〇七（明治四十）年の公式令にとつてかわられる。この公式令では皇室令、勅令、閣令、省令を公布する場合には官報をもってすることが定められた。戦後、日本国憲法の施行と同時に公式令は廃止されたが、法令等の官報への記載は慣例として残された。<sup>39)</sup>最後の御璽については、法律勅令については親署のち

御璽を押すこと、国書・条約批准、外国派遣官吏委任状、在留各国領事証認状、三等以上の勲章の勲記については親署のち国璽を押すこと、四等以下の勲章の勲記には国璽のみを押すこと、勅任官の任命はその辞令書に御璽を押すこと、奏任官の任命はその奏薦書に御璽を押すことが定められた。

### 各省官制

公文式に続く勅令第二号は一八八六（明治一九）年二月二七日の「各省官制」であった。各省官制は通則と各則とに分かれており、各省大臣の職務権限、次官、局長、参事官等の各省に置かれる職員、その等級、職務権限について定めたものである。その内容は官紀五章の「一、官守ヲ明ニスル事」を詳細に示したものである。

「通則については全部で八五条ある。その主な内容をいくつか拾っておきたい。

第一に、各省の定義だが、これは第一条において「外務省」「内務省」「大蔵省」「陸軍省」「海軍省」「司法省」「文部省」「農商務省」「逓信省」とされた。宮内省がこの中に含まれていないのは「宮中・府中の別」のためである。宮内省を含めると全部で十省となるが、各省官制に定められたのは九省であった。

第二に、各省大臣は、主任の事務および法律勅令により主任に属する事務についてその責任を負うものとされた（第二条）。また、法律勅令について権限が及ぶ場合には内閣総理大臣とともに副署することとされた（第四条）。なお、法律勅令の制定改廃を要する場合には案を閣議に提出することとされた（第五条）。あわせて各省大臣は法律勅令の範囲内において省令や細則を定めることができるものとされた（第六条、第八条）。

第三に、各省に大臣官房を置くこととされた。大臣官房は機密文書を掌り、大臣次官の官印省印を管掌するものとされた（第三十一条）。また、大臣官房は大臣親展の文書、文書機密事務、官吏の進退身分に関する事務、大

臣に関する一切の事務を掌るものとされた(第三二条)。

第四に、各省に省務の全部を統括する総務局をおき、総務局中には文書課、往復課、報告課、記録課を置くこととされた。また、省務を分掌するために各局を置くものとされた(第三五条、第三六条)。なお、各局には局長、局次長を各一名置くこととされた(第四三条)。

第五に、人事について、各省大臣は奏任官以上の進退については内閣総理大臣を経て上奏するものとされ、判任官以下は専行(専決)するものとされた(第一二条)。また、各省大臣は俸給予算額内においてその省限りの定員を設けて判任官を任用したり、臨時の場合には判任官の定員のほかに雇員を使用することができるものとされた(第一六条、第一七条)。

第六に、各省職員は、「次官」「秘書官」「書記官」「局長」「参事官」「局次長」「試補」「属」とされた(第二五条)。次官は勅任とされ(第二七条)、秘書官、書記官、局長、局次長、参事官は奏任(第三三条、第四二条、第四三条、第四七条)とされた。試補は奏任に准じるものとされ、一定の期間大臣の指命するところについて事務を「練習」し、任官を待つものとされた(第四九条)。

第七に、課長職(＝属)についてであるが、局のもとに課をおき、課に課長一名を置き、判任官をもってこれに充て、課長は局長の命を受けるものとされた(第五〇条)。また属は判任とされ、上官の命令を受けて書記、簿記、計算等に従事するものとされた(第五一条)。

## 任用と紀律

官紀五章の第二に掲げられていたのは「二、選叙ノ事」であった。また、第五に掲げられていたものは「五、

規律ヲ嚴ニスル事」であった。それぞれに対応するのが「文官試験試補及見習規則」と「官吏服務紀律」である。「文官試験試補及見習規則」は一八八七（明治二十）年七月二五日、勅令第三七号として定められたものである。全文で三九条からなり、一八八八（明治二二）年一月より施行されたものである。全体は「通則」「高等試験」「試補」「普通試験」「判任官見習」の五部構成である。概要を把握するため「通則」の重要な部分のみ拾っておきたい。全部で三点である。

第一に「文官」「試補」「見習」の定義である（第一条）。「文官」とは、奏任・判任の文官を総称するものとされた。これは課長職以上の事務系の役職者のことである。「試補」とは、法学・文学の博士の学位をもつ者、法科・文科大学や東京大学法学部・文学部を卒業した者、高等試験に合格し高等官の実務を練習している者のことであった。「見習」とは、官立・県立・府立中学校またはこれと同等の学校、帝国大学の監督を受ける私立法学校、司法省法学校の卒業証書を有し、普通試験を通過し、判任官の事務を練習する者をいうとされている。

第二に特権についてである。通則では三年以上分科大学の教授であった者は高等試験および実務練習を経ずに本官に任用することができる（第二條）。また、法学博士・文学博士の学位を得ている者や法科大学・文科大学および東京大学法学部・文学部の卒業生は高等試験を経ずとも試補に任ずることができる（第三條）。第三に試験の種類についてである。試験については高等試験と普通試験の二種があるとされ、試補を目指す者は高等試験を、判任官見習を志望する者は普通試験を受けるものとされていた（第五條）。なお、試験は筆記試験と口述試験で行われ、筆記試験に合格しなければ口述試験は受験できなかった（第六條）。また、試験当選者の姓名は官報で公告されるものとされていた（第十條）。

続いて「官吏服務紀律」についてである。官吏服務紀律は同年七月三十日に勅令第三九号として発せられた。

全一七条でこれは明治一五年に制定された行政官吏服務規律を改正したものであった。ただし、官紀五章というように、実態として紀律は形骸化しており、綱紀肅正の実効性担保のため改正の運びとなった。同規律について簡単に素描しておこう。

第一条及び第二条は近代的な「職務命令遵守義務規定」である。第一条には「凡ソ官吏ハ天皇陛下及天皇陛下ノ政府ニ対シ忠順勤勉ヲ主トシ法律命令ニ従ヒ各其ノ職務ヲ尽スヘシ」と定められており、これは天皇および政府への「忠実無定量の原則」を謳ったものであるとされているものである。天皇への忠誠義務については家産官僚制的であるが、それは戦後との比較でいえば、国家体制の相違を象徴するようにも思われる。第三条は「倫理規定」である。權威主義に対する戒めと清廉潔白である旨が示されている。第四条と第五条は「守秘義務規定」である。裁判所の訊問について上官の許可を得るようにとある部分を除けば、一般的なものである。第六条は「職務専念義務」である。住居についての言及があるが、それは時代状況ゆえだろう。第七条、第一条、第二条、第一三条は「兼職禁止規定」である。条文が複数に別れているのもその内容も時代状況の反映といえる。第八条、第九条、第十条、第一五条は「贈収賄禁止規定」や「倫理規定」に関する事項である。制限列挙的に示されている条文の内容はこの時代の注意事項であることをうかがわせる。第一四条は独特な規定だが、浪費と負債に関する「注意規定」である。第一六条は「懲戒規定」である。事情を知っていてそれを隠蔽した者も同罪と見なすというのは連帯責任ともいえるが、早期発見のための予防措置ともとれる。第一七条は本規律の対象者を示したものである。

内閣制度の形成から各省官制の制定、官紀五章を踏まえた制度設計は高い水準の合理性を備えるものであった。天皇制国家下での官僚制化ではあるが、ウェーバーのいう近代官僚制の要件もいくつも確認できる。また、これ

図表三十三 官吏服務規律

|  |  |
|--|--|
| <p>官吏服務規律(明治二〇年七月三日勅令第三九号)</p> <p>第一条 凡ソ官吏ハ国民全体ノ奉仕者トシテ誠実勤勉ヲ主トシ法令ニ從ヒ各其職務ヲ尽スヘシ</p> <p>第二条 官吏ハ其職務ニ付本属長官ノ命令ヲ遵守スヘシ但其命令ニ對シ意見ヲ述ルコトヲ得</p> <p>第三条 官吏ハ職務ノ内外ヲ問ハズ廉恥ヲ重シ貧汚ノ所為アルヘカラス官吏ヨリ聞知シタルトヲ問ハズ官ノ機密ヲ漏洩スルコトヲ禁ス其職ヲ退ク後ニ於テモ亦同様トス裁</p> <p>第四条 官吏ハ己ノ職務ニ関スルト又ハ他ノ官吏ヨリ聞知シタルトヲ問ハズ官ノ機密ヲ漏洩スルコトヲ禁ス其職ヲ退ク後ニ於テモ亦同様トス裁</p> <p>判所ノ召喚ニ依リ証人又は鑑定人ト為リ職務上ノ秘密ニ就キ訊問ヲ受クルトキハ本属長官ノ許可ヲ得タル件ニ限り供述スルコトヲ得</p> <p>第五条 官吏ハ私ニ職務上未済ノ文書ヲ關係人ニ漏示スルコトヲ禁ス</p> <p>第六条 官吏ハ本属長官ノ許可ナクシテ擅ニ職務ヲ離レ及職務上居住ノ地ヲ離ル、コトヲ得ス</p> <p>第七条 官吏ハ本属長官ノ許可ヲ得ルニ非サレハ營業会社ノ社長又ハ役員トナルコトヲ得ス</p> <p>第八条 官吏ハ本属長官ノ許可ヲ得ルニ非サレハ其職務ニ関シ慰勞又ハ謝儀又ハ何等ノ名義ヲ以テスルモ直接ト間接トヲ問ハズ總テ他人ノ贈遺ヲ受クルコトヲ得ス</p> <p>官吏外国ノ君主又ハ政府ヨリ授与セントスル所ノ勳章榮賜俸給並贈遺ヲ受クルニハ内閣ノ許可ヲ要ス</p> <p>第九条 左ニ掲ケタル者ト直接ニ關係ノ職務ニ居ルノ官吏ハ其饗燕ヲ受クルコトヲ得ス</p> <p>一 官庁ノ工事ヲ受負フ者</p> <p>一 官庁ノ補助金ヲ受クル起業者</p> <p>一 官庁ノ用品ヲ調達スル者</p> <p>一 官庁ノ諸般ノ契約ヲ結フ者</p> <p>第十条 凡ソ上官タル者ハ職務ノ内外ヲ問ハズ所屬官吏ヨリ贈遺ヲ受クルコトヲ得ス</p> <p>第十一条 官吏並ニ其家族ハ本属長官ノ許可ヲ得ルニ非サレハ直接ト間接トヲ問ハズ商業ヲ営ムコトヲ得ス</p> <p>第十二条 官吏ハ取引相場会社ノ社員タルコトヲ得ス及間接ニ相場商業ニ關係スルコトヲ得ス</p> <p>第十三条 官吏ハ本属長官ノ許可ヲ得ルニ非サレハ本職ノ外ニ給料ヲ得テ他ノ事務ヲ行フコトヲ得ス</p> <p>第十四条 浪費シテ産ヲ破リ其分ニ応セザル負債ヲ為ス者ハ過失ノ一タルヘシ</p> <p>第十五条 官吏ハ私立郵船会社又ハ私立鉄道会社ヨリ無賃乗船無賃乗車切符ヲ受クルコトヲ得ス</p> <p>第十六条 凡ソ局長所長其他一部ノ長ハ各所屬官吏ヲ監督シ其過失若シ懲戒処分ヲ行フノ区域ノ内ニ在ラサル者ハ之ヲ訓告スルコトヲ務ムヘシ若シ懲戒処分ヲ要スト認ムルトキハ事状ヲ具ヘテ之ヲ本属長官ニ稟告スヘシ其情ヲ知り隱蔽シテ稟告セサル者亦過失タルコトヲ免レス</p> <p>第十七条 本規律ハ官吏及俸給ヲ得テ公務ヲ奉スル者ニ適用ス</p> | <p>官吏服務規律(明治二〇年七月三日勅令第三九号)</p> <p>第一条 凡ソ官吏ハ国民全体ノ奉仕者トシテ誠実勤勉ヲ主トシ法令ニ從ヒ各其職務ヲ尽スヘシ</p> <p>第二条 官吏ハ其職務ニ付本属長官ノ命令ヲ遵守スヘシ但其命令ニ對シ意見ヲ述ルコトヲ得</p> <p>第三条 官吏ハ職務ノ内外ヲ問ハズ廉恥ヲ重シ貧汚ノ所為アルヘカラス官吏ヨリ聞知シタルトヲ問ハズ官ノ機密ヲ漏洩スルコトヲ禁ス其職ヲ退ク後ニ於テモ亦同様トス裁</p> <p>第四条 官吏ハ己ノ職務ニ関スルト又ハ他ノ官吏ヨリ聞知シタルトヲ問ハズ官ノ機密ヲ漏洩スルコトヲ禁ス其職ヲ退ク後ニ於テモ亦同様トス裁</p> <p>判所ノ召喚ニ依リ証人又は鑑定人ト為リ職務上ノ秘密ニ就キ訊問ヲ受クルトキハ本属長官ノ許可ヲ得タル件ニ限り供述スルコトヲ得</p> <p>第五条 官吏ハ私ニ職務上未済ノ文書ヲ關係人ニ漏示スルコトヲ禁ス</p> <p>第六条 官吏ハ本属長官ノ許可ナクシテ擅ニ職務ヲ離レ及職務上居住ノ地ヲ離ル、コトヲ得ス</p> <p>第七条 官吏ハ本属長官ノ許可ヲ得ルニ非サレハ營業会社ノ社長又ハ役員トナルコトヲ得ス</p> <p>第八条 官吏ハ本属長官ノ許可ヲ得ルニ非サレハ其職務ニ関シ慰勞又ハ謝儀又ハ何等ノ名義ヲ以テスルモ直接ト間接トヲ問ハズ總テ他人ノ贈遺ヲ受クルコトヲ得ス</p> <p>官吏外国ノ君主又ハ政府ヨリ授与セントスル所ノ勳章榮賜俸給並贈遺ヲ受クルニハ内閣ノ許可ヲ要ス</p> <p>第九条 左ニ掲ケタル者ト直接ニ關係ノ職務ニ居ルノ官吏ハ其饗燕ヲ受クルコトヲ得ス</p> <p>一 官庁ノ工事ヲ受負フ者</p> <p>一 官庁ノ補助金ヲ受クル起業者</p> <p>一 官庁ノ用品ヲ調達スル者</p> <p>一 官庁ノ諸般ノ契約ヲ結フ者</p> <p>第十条 凡ソ上官タル者ハ職務ノ内外ヲ問ハズ所屬官吏ヨリ贈遺ヲ受クルコトヲ得ス</p> <p>第十一条 官吏並ニ其家族ハ本属長官ノ許可ヲ得ルニ非サレハ直接ト間接トヲ問ハズ商業ヲ営ムコトヲ得ス</p> <p>第十二条 官吏ハ取引相場会社ノ社員タルコトヲ得ス及間接ニ相場商業ニ關係スルコトヲ得ス</p> <p>第十三条 官吏ハ本属長官ノ許可ヲ得ルニ非サレハ本職ノ外ニ給料ヲ得テ他ノ事務ヲ行フコトヲ得ス</p> <p>第十四条 浪費シテ産ヲ破リ其分ニ応セザル負債ヲ為ス者ハ過失ノ一タルヘシ</p> <p>第十五条 官吏ハ私立郵船会社又ハ私立鉄道会社ヨリ無賃乗船無賃乗車切符ヲ受クルコトヲ得ス</p> <p>第十六条 凡ソ局長所長其他一部ノ長ハ各所屬官吏ヲ監督シ其過失若シ懲戒処分ヲ行フノ区域ノ内ニ在ラサル者ハ之ヲ訓告スルコトヲ務ムヘシ若シ懲戒処分ヲ要スト認ムルトキハ事状ヲ具ヘテ之ヲ本属長官ニ稟告スヘシ其情ヲ知り隱蔽シテ稟告セサル者亦過失タルコトヲ免レス</p> <p>第十七条 本規律ハ官吏及俸給ヲ得テ公務ヲ奉スル者ニ適用ス</p> |
|--|--|

らの内容は現代にも引き継がれているものもみられる。こうした基礎のうえに地方制度の設計、国会の開設が重なっていく。これらについてはさらに章を改めて議論することにした。

- (1) 飯田泰三「福沢諭吉の日本近代化と西欧観・アジア観」(飯田、前掲書、一三二七頁)。
- (2) 「このなかで実力者といえば大隈、伊藤、井上の三者であった。大隈は参議の筆頭であり、その能力・弁舌は他を圧しており、一八六九年以来大蔵省首脳としての長い経歴から大蔵省に隠然たる勢力を扶植し、岩崎弥太郎とは特別の関係があった。さらに、その周囲には、福沢諭吉との関係で多数の慶應義塾出身の新進官僚を従えていた。伊藤・井上は明治初年から大蔵省の改革派として大隈の周囲にあったけれども、その間に疎隔がなかったわけではない。とくに大久保のあとを継いだ伊藤は、井上と一緒に、大隈の優勢と衝突することがあった。一八八〇年の参議・卿分離はその一例で、これは大隈を大蔵省から切り離そうという意図にでるものであった。大隈はもちろん分離に反対し、黒田も彼に同調したが、結局、大隈の推す佐野(佐賀)を大蔵卿とすることで分離になったのである。」(升味、同書、九頁)。
- (3) 升味、同上、八頁。升味の同書では、伊藤が「大隈と福沢が結託しているとみている」(九頁)状態にあったことを指摘している。
- (4) 同上、九頁。
- (5) 福沢諭吉『民情一新』慶應義塾大学出版社、一八七九年。引用は一一〇―一一一頁および一六〇頁。
- (6) 同上、一二頁。
- (7) 遠山茂樹『福沢諭吉』東京大学出版会、一九七一年、一六三頁。
- (8) 姜範錫『明治一四年の政変』朝日新聞社、一九九一年、一二頁。
- (9) その後、クーデターの首謀者であった井上毅は、伊藤、山縣、井上馨、松方正義、西郷従道らとともに独逸学協

会を一八八一(明治一四)年に設立し、二年後には西周、加藤弘之らも設立に関わり独逸学教会学校を設立する。これは後の獨協大学・姫路獨協大学などに連なる。人材育成体制を構築しようとしたことはいうまでもない。参照、瀧井一博「独逸学再考」(瀧井一博編『シユタイン国家学ノート』信山社、二〇〇五年)。

(10) 坂本一登『伊藤博文と明治国家形成』吉川弘文堂、一九九一年、二頁。  
参照、同上。

(11) 参議・省卿分離問題の顛末は、辻・林、前掲書の一八一―三三頁に詳しい。

(12) 同上、一八頁。

(13) 同上、一九頁。

(14) 坂本、前掲書、二〇頁。

(15) 同上、二三頁。

(16) 同上、七四頁。

(17) 同上。

(18) 佐藤竺「司法官僚と法制官僚」(潮見俊隆編『岩波講座現代法六 現代の法律家』岩波書店、一九六六年、五五―五六頁)。

佐藤はこの参事院―のちの内閣法制局について「とびぬけて古い沿革をもつ」といい、企画や人事の他の独立機関とは異なり、「日本官僚制特有の事情にもとづく台頭原因が内包」されていたとして、次のように指摘している。「この原因こそ、ほかならぬ官僚制内における法規万能主義の存在であった。維新以来、外国法制の大量継受のもとで、しかも官僚支配に都合のよい法体系がつくりだされてくるにつれて、行政の運営において法令のはたす機能は大きくなっていくし、また大量の法令が各省ごとバラバラにだされ、ときには相互に矛盾をきたすおそれが多くなる。この後、いうまでもなく司法官僚によってみたされたわけだが、前二過程は、法制官僚をうみだすことになったのである。

- る。」(同上、五六―五七頁)。
- (20) 井出嘉憲「行政国家における「官」の支配」(溪内兼・阿利莫二・井出嘉憲・西尾勝編『現代行政と官僚制(下)』東京大学出版会、一九七四年、七四頁)。
- (21) 山中永之佑「内閣制度の形成と展開」(日本行政学会編『年報行政研究二』内閣制度の研究』ぎょうせい、一九八七年、六五―六六頁)。
- (22) 内閣法制局百年史編集委員会、前掲書、一九八五年。
- (23) 瀧井一博『伊藤博文』中央公論新社、二〇一〇年、六一頁。
- (24) 瀧井編、前掲書、とくに、四一―七頁。
- (25) 瀧井一博『ドイツ国家学と明治国制——シュタイン国家学の軌跡』ミネルヴァ書房、一九九九年。
- (26) 西尾勝『新版 行政学』有斐閣、二〇〇一年、四三頁、および野崎俊郎「カール・ラートゲンとその同時代人たち」(『社会学部論集』第三三号、二〇〇〇年三月)。なお、野崎論文の註三には次のようにある。「ラートゲンが着任したのは東京大学文学部であったが、所属していた『政治学及び理財学科』のうち理財学部門は一八八四年九月に法学部に移管され、残る政治学部門も一八八五年二月に法学部に移管され、法学部は『法政学部』と改称された。さらに翌一八八六年三月に、帝国大学令により、東京大学は、法・文・理・医・工の五分科からなる『帝国大学』へと改組され、政治学部門は法科に置かれた。したがってこのときから退職(一八九〇年)まで、彼の職場は『帝国大学 法科大学政治学科』である。この大学が『東京帝国大学』となるのは一八九七年のことである」。なお、帰国後のラートゲンはハイデルベルク大学のマックス・ウェーバーの講座継承者となっている。
- (27) 坂本、前掲書、一一三頁。
- (28) さしあたり、小野部雄次(前掲書、三六頁)を参照。
- (29) 坂本、前掲書、一四三―一四四頁。

- (30) ここまでの政治過程については坂本(前掲書、一四三—一六三頁)に詳しい。
- (31) 坂本、前掲書、一五八頁。
- (32) 辻・林、前掲書、二八頁。
- (33) 辻清明「内閣制度の成立と変遷」(辻・林、前掲書、二八—四八頁)。同じ内容は辻清明「統治構造における割拠性の基因」(辻清明『日本官僚制の研究』弘文堂、一九四七年)にも示されているが、主に前者に依拠した。後者の方が詳しい。
- (34) 同上、三〇—三七頁。
- (35) 辻の指摘する要点は以下の二点である。第一に、「従来の太政官制の中で、三大臣と諸参議との間に職務上の責任が確定しなかった点である。政策決定の実権は『凡百施政の機軸』とされた諸参議が掌握していながら、輔弼の責任は太政・左右大臣の三大臣が有しており、名目上の権限と実質上の権限とがときに矛盾を呈する場合もすくなくあった。そこで、内閣制度では、従来の参議が名実ともに大臣へ転身し、輔弼責任の所在を明らかにしたことである。」というのである。第二に、「従来の参議内閣が、とくに右大臣岩倉具視の死去後、藩閥対立によって、とかく割拠の弊を露呈していたため、内閣総理大臣を任命して平衡の保持と各省大臣間の統一を実現するための使命を、彼に与えることにしたのである。」(辻、前掲、三五—三六頁)。
- (36) 『内閣制度百年史』は内閣制度の創設について、「それまでの太政官制度の下では、現実の国策の決定は、主として参議によって行われていたにもかかわらず、制度上の天皇輔弼の責任者は太政大臣及び左右大臣のみであり、また、実質的な国務遂行機関たる各省卿は太政官に隷属する分官にすぎないとされてきたため、その事務の遂行については一々太政官の指令を受けなければならず、したがって、近代国家としての発展過程にあった我が国当時の国政を運用していくには、太政官の制度自体がもはや時勢に適しないものになっていた。加えて、明治十六年八月、欧州における憲法取調べを終えて帰朝した伊藤博文は、憲法を制定し、議會を開設するには、それに先立ってまず行政組織を改

革して責任内閣を設けなければならないことを痛感していた。」と説明している（内閣法制局百年史編集委員会、前掲書、三三―三四頁）。

(37) 山中、前掲。

(38) 第三条の条文は以下の通り。

「法制局に左の諸部を設く

行政部

外交内務勸業教育軍制財務通信に関する法律命令の起草審査を掌る

法制部

民法訴訟商法刑事治罪法及之に関する命令の起草審査を掌る

司法部

恩赦特典及諸裁判所の官制及行政裁判を掌る」

(39) 内閣法制局百年史編集委員会、前掲書、三七―四〇頁。